

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

**EUROOPPALAISET PUOLUSTUSYHTEISTYÖALOITTEET
2010-LUVULLA NATON HAASTEIDEN NÄKÖKULMASTA**

Pro gradu -tutkielma

Yliluutnantti
Tatu Tanila

Sotatieteiden maisterikurssi 9
Maasotalinja

Huhtikuu 2020

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi Sotatieteiden maisterikurssi 9	Linja Maasotalinja
Tekijä Yliluutnantti Tatu Tanila	
Tutkielman nimi Eurooppalaiset puolustusyhteistyöaloitteet 2010-luvulla Naton haasteiden näkökulmasta	
Oppiaine johon työ liittyy Strategia	Säilytyspaikka Maanpuolustuskorkeakoulun kirjasto
Aika Huhtikuu 2020	Tekstisivuja 95 Liitesivuja 2

TIIVISTELMÄ

Yhteistyön merkitys puolustuspolitiikassa on korostunut Euroopan nykyisessä turvallisuusympäristössä. Resurssien leikkaamisista johtuen yhä harvempi eurooppalainen valtio kykenee tuottamaan tarvitsemansa sotilaalliset suorituskvytyt tai toteuttamaan operaatioita itsenäisesti. Tilanne on ajanut Euroopan suuret valtiot ja sotilasliitto Naton etsimään ratkaisuja, joilla aikaisemman yhteistyön sekä moninaistuneen turvallisuusympäristön haasteisiin kyettään vastaamaan nyt ja tulevaisuudessa.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on laajentaa käsitystä eurooppalaisen puolustusyhteistyön kehittymisen suhteesta sotilasliitto Naton haasteisiin 2010-luvulla. Tutkimuksessa analysoidaan sotilasliitto Naton haasteita instituutiona ja sen vaikutuksia Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan puolustusyhteistyöaloitteiden kehittymiseen. Puolustusyhteistyöaloitteista pyritään muodostamaan kokonaisvaltainen näkemys selvittämällä niiden tavoitteita, kehittymistä ja toteutusta. Lisäksi arvioidaan puolustusyhteistyöaloitteiden sisältämiä tekijöitä, jotka mahdollistavat Naton institutionaalisiin haasteisiin vastaamisen. Tutkimuksella pyritään vastaamaan kysymykseen: *miten Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan puolustusyhteistyöaloitteet (JEF, FNC, EI2) vastaavat sotilasliitto Naton haasteisiin puolustusyhteistyön instituutiona 2010-luvulla?*

Tutkimus toteutettiin tapaustutkimuksena, jossa käytettiin teoriaohjaavaa laadullista sisällönanalyysia. Aineisto koottiin pääosin Iso-Britannian, Saksan, Ranskan ja Naton lähteistä, joissa käsitellään edellä mainittuja puolustusyhteistyöaloitteita. Lisäksi aineistoa täydennettiin tutkimuskirjallisuudella ja artikkeleilla, etenkin Naton yhteistyöhön liittyvien haasteiden osalta. Tutkimuksen teoreettinen näkökulma muodostettiin liberalismien koulukunnan teorioista. Andrew Moravcsikin kehittämää liberaalia intergovernmentalismia käytettiin selittämään puolustusyhteistyön muodostumisen prosessia. Tätä tuettiin Robert Keohanen neoliberaalilla institutionalismilla, jolla tarkennettiin instituutioiden toimintaan liittyviä tekijöitä yhteistyössä.

Tutkimustulosten perusteella sotilasliiton ja puolustusyhteistyöaloitteiden suhdetta voidaan pitää kaksisuuntaisena prosessina. Ensinnäkin Naton instituution haasteiden voidaan nähdä vaikuttaneen puolustusyhteistyöaloitteiden kehittymiseen, jäsenvaltioiden puutteellisten resurssien ja turvallisuusympäristön muutoksien vaikutuksien lisäksi. Toisaalta puolustusyhteistyöaloitteet sisältävät tekijöitä, joilla vastata Naton haasteisiin yhteistyön päämäärän, valtioiden osallistumisen ja yhteisen päätöksenteon osalta. Keskeisenä tekijänä voidaan pitää puolustusyhteistyöaloitteiden rakentumista kehysvaltion ympärille, mikä tarjoaa Naton rakenteita joustavampaa yhteistyötä.

AVAINSANAT

Eurooppa, puolustusyhteistyö, liberalismi, instituutiot, integraatio, tapaustutkimus, Nato, Iso-Britannia, Saksa, Ranska, JEF, FNC, EI2

EUROOPPALAISET PUOLUSTUSYHTEISTYÖALOITTEET 2010-LUVULLA NATON HAASTEIDEN NÄKÖKULMASTA

1. JOHDANTO	1
1.1. KATSAUS EUROOPPALAISEN PUOLUSTUSYHTEISTYÖN KEHITTYMISEEN	1
1.2. AIKAISEMMAT TUTKIMUKSET PUOLUSTUSYHTEISTYÖALOITTEISTA JA NATOSTA	5
1.3. TUTKIMUSTEHTÄVÄ, TUTKIMUSKYSYMYKSET JA RAJAUKSET	7
1.4. TUTKIMUSPROSESSI, TUTKIMUSMENETELMÄT JA LÄHTEET	9
1.5. TUTKIMUKSEN HAASTEET JA RAJOITTEET	12
1.6. KÄSITTEISTÄ JA LYHENTEISTÄ	12
2. TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS	15
2.1. LIBERAALI INTERGOVERNMENTALISMI	17
2.1.1. Soveltaminen puolustusyhteistyön kehittämiseen ja haasteisiin	20
2.2. NEOLIBERAALI INSTITUTIONALISMI	21
2.2.1. Sotilasliitto Nato instituutiona	24
2.3. YHTEENVETO TEOREETTISESTA NÄKÖKULMASTA	27
3. SOTILASLIITTO NATON INSTITUTIONAALISET HAASTEET	28
3.1. TEHTÄVÄÄN JA PÄÄMÄÄRÄÄN LIITTYVÄT HAASTEET	29
3.2. SITOUTUMISEEN JA OSALLISTUMISEEN LIITTYVÄT HAASTEET	33
3.3. ORGANISAATION JA PÄÄTÖKSENTEKÖÖN LIITTYVÄT HAASTEET	36
4. ISO-BRITANNIAN, SAKSAN JA RANSKAN PUOLUSTUSYHTEISTYÖALOITTEET	39
4.1. ISO-BRITANNIA: JOINT EXPEDITIONARY FORCE (JEF)	39
4.1.1. JEF-yhteistyön tavoitteet	39
4.1.2. JEF-yhteistyön kehittyminen	41
4.1.3. JEF-yhteistyön toteutus	45
4.2. SAKSA: FRAMEWORK NATIONS CONCEPT (FNC)	48
4.2.1. FNC-yhteistyön tavoitteet	48
4.2.2. FNC-yhteistyön kehittyminen	50
4.2.3. FNC-yhteistyön toteutus	56
4.3. RANSKA: EUROPEAN INTERVENTION INITIATIVE (EI2)	62
4.3.1. EI2-yhteistyön tavoitteet	62
4.3.2. EI2-yhteistyön kehittyminen	64
4.3.3. EI2-yhteistyön toteutus	70
4.4. YHTEENVETO PUOLUSTUSYHTEISTYÖALOITTEISTA	72
5. PUOLUSTUSYHTEISTYÖALOITTEET SUHTEESSA NATON HAASTEISIIN	75
5.1. VERTAILU NATON TEHTÄVÄN JA PÄÄMÄÄRÄN HAASTEISIIN	77
5.2. VERTAILU NATON YHTEISTYÖHÖN SITOUTUMISEN JA OSALLISTUMISEN HAASTEISIIN	82
5.3. VERTAILU NATON ORGANISAATION JA PÄÄTÖKSENTEON HAASTEISIIN	85
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	89
6.1. TUTKIMUSTULOKSET	89
6.2. TUTKIMUKSEN LUOTETTAVUUDEN ARVIOIMINEN	93
6.3. NÄKÖKULMIA JATKOTUTKIMUKSELLE	94
LÄHTEET	96
LIITTEET	111

TUTKIMUKSESSA KÄYTETYT LYHENTEET

CJEF	<i>Combined Joint Expeditionary Force</i> Iso-Britannian ja Ranskan yhteinen joukkorakenne
EI2	<i>European Intervention Initiative</i> Euroopan interventioaloite
EFP	<i>Enhanced Forward Presence</i> Naton vahvistettu sotilaallinen läsnäolo Itä-Euroopassa
EU	Euroopan Unioni
FNC	<i>Framework Nations Concept</i> Kehysvaltiokonsepti
JEF	<i>Joint Expeditionary Force</i> Iso-Britannian monikansallinen valmiusjoukkopooli
LI	<i>Liberal intergovernmentalism</i> Liberaali intergovernmentalism
PESCO	<i>Permanent Structured Cooperation</i> EU:n pysyvä rakenteellinen puolustusyhteistyö
MEST	<i>Military European Strategic Talks</i> EI2-yhteistyön operatiivinen työryhmä
Nato, NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i> Pohjois-Atlantin liitto
NDPP	<i>NATO Defence Planning Process</i> Naton puolustus suunnitteluprosessi
NLI	<i>Neoliberal institutionalism</i> Neoliberaali institutionalismi
RAP	<i>Readiness Action Plan</i> Naton sotilaallinen valmiussuunnitelma
VJTF	<i>Very High Readiness Joint Task Force</i> Naton erittäin nopean toiminnan joukot

LUETTELO KUVISTA JA TAULUKOISTA

Kuva 1:	Tutkimuksen viitekehys (s. 8)
Kuva 2:	Tutkimusprosessi (s. 9)
Kuva 3:	Tutkimuksen teoreettinen viitekehys (s. 17)
Kuva 4:	EI2-yhteistyön aikajana (s. 69)
Taulukko 1:	FNC-yhteistyön suorituskykyklusterit (s. 58)
Taulukko 2:	Puolustusyhteistyöaloitteiden vertailu (s. 74)

EUROOPPALAISET PUOLUSTUSYHTEISTYÖALOITTEET 2010-LUVULLA NATON HAASTEIDEN NÄKÖKULMASTA

1. JOHDANTO

1.1. Katsaus eurooppalaisen puolustusyhteistyön kehittymiseen

”Ajat, jolloin saatoimme luottaa täysin muihin, ovat ohi. Olen kokenut sen viime päivinä ... Meidän eurooppalaisten on todella otettava kohtalomme omiin käsiimme.”¹

Tutkimuksessa tarkastellaan eurooppalaisen puolustusyhteistyön kehittymisen suhdetta sotilasliitto Naton haasteisiin kolmen 2010-luvulla perustetun puolustusyhteistyöaloitteen kautta. Jotta näitä voidaan käsitellä, on ensin ymmärrettävä puolustusyhteistyön kehittymiseen liittyviä olennaisia taustatekijöitä. Euroopan turvallisuusympäristö on kokenut monenlaista epävakautta 2010-luvulla. Muun muassa arabikevään vaikutukset, terrorismin uhka sekä Venäjän sotilaalliset aggressiot ovat muuttaneet käsitystä Euroopan turvallisuudesta viime vuosina. Kyse ei kuitenkaan ole vain turvallisuuden ulkoisista tekijöistä, sillä haasteita on myös Euroopan sisällä. Esimerkiksi vuoden 2008 finanssikriisin seuraukset ja populismin nousu politiikassa ovat ajaneet yhteistyötä painottaneen länsimaisen sääntöpohjaisen järjestelmän kriisiin.² Erityisesti haasteet ovat kohdistuneet monenkeskisen yhteistyön perustaksi luotuihin rakenteisiin, kansainvälisiin instituutioihin, kuten Euroopan Unioniin ja sotilasliitto Natoon.

Nato eli Pohjois-Atlantin liitto on toiminut eurooppalaisen puolustuksen kulmakivenä sotilasliiton perustamisesta vuonna 1949 lähtien ja suurin osa Euroopan valtioista kuuluu sotilasliittoon. Kollektiivisen puolustuksen lisäksi Nato on tarjonnut viitekehyksen puolustusyhteis-

¹ Yle: *Merkel Trumpin vierailun jälkeen: Eurooppa ei voi enää luottaa muiden apuun*. 28.5.2017. Saksan liittokansleri Angela Merkelin kommentti G7-kokouksessa. [<https://yle.fi/uutiset>], luettu 25.3.2020.

² Tardy, Thierry: *The internal nature of the Alliance's cohesion*. NDC Policy Brief No.1, NATO Defense College, 2018, s. 3–4. [<http://www.ndc.nato.int>], luettu 20.2.2019.

työlle Yhdysvaltain, Kanadan ja Euroopan jäsenvaltioiden välillä, mikä on osaltaan ollut vahvistamassa myös näiden poliittisia suhteita. Tästä syystä Natoa voidaan pitää pelkkää sotilasliittoa suurempana yhteistyön rakenteena, jossa jäsenvaltioita yhdistävät turvallisuusintressien lisäksi yhteiset arvot sekä keskinäinen yhteistyö muillakin politiikan aloilla.

Turvallisuusympäristön muutoksista huolimatta Nato on kyennyt säilyttämään merkityksensä jäsenvaltioidensa turvallisuuden takaajana.³ Neuvostoliiton romahtaminen ja kylmän sodan päättyminen merkitsivät välittömän suursodan uhkan katoamista ja samalla merkittävää muutosta Naton toiminnalle. Tarve vastata uusiin globaaleihin uhkakuviiin johti länsimaissa kansainvälisen kriisinhallinnan konseptin omaksumiseen. Myös Nato osoitti muutoskykynsä ja kriisinhallinnasta tuli yksi sotilasliiton päätehtävistä.⁴ Toiminnan painottuminen oman alueen ulkopuolisiin operaatioihin, *out-of-area operations*, on korostunut etenkin vuoden 2001 jälkeen Yhdysvaltojen aloittaman terrorismin vastaisen sodan myötä.

Samanaikaisesti Euroopan valtiot ovat kuitenkin osoittaneet vähenevää halukkuutta investoida puolustukseensa, minkä taustalla voidaan nähdä olevan muun muassa muutokset Euroopan uhkaympäristössä sekä asevoimien käytön painottuminen kriisinhallintaoperaatioihin. Kylmän sodan päättymisen jälkeen määrärahoja ja suorituskykyä on tasaisesti leikattu ja vuoden 2008 finanssikriisi koetteli entisestään Euroopan valtioiden asevoimien resursseja.⁵ Tämän seurauksena yhä harvemmalla eurooppalaisista asevoimista on ollut tarjota laajaa suorituskykyvalikkoa muita skenaarioita kuin kriisinhallintaoperaatioita varten. Tilanne on ajanut pienemmät valtiot keskittymään vain valikoitujen, yhteisoperaatioihin käytettäviksi soveltuvien suorituskykyjen kehittämiseen, mitkä soveltuvat yhteisoperaatioihin käytettäväksi. Euroopan valtioiden asevoimista vain suurimmat ovat kyenneet säilyttämään suorituskykynsä laajemmin.

Kyse ei ole vain resursseista, sillä myös Euroopan valtioiden osallistuminen Naton toimintaan on osoittautunut haasteeksi. Esimerkiksi Naton operaatio Libyassa vuonna 2011 toi nämä molemmat ongelmat jäsenvaltioiden osalta esille. Tämän ilmaisi myös Yhdysvaltain puolustusministeri Robert Gates väittäessään Natosta tulleen ”kahden kerroksen liittouma”, jossa toiset jäsenistä tuottavat turvallisuutta ja toiset vain hyötyvät siitä.⁶ Keskustelua taakan jakamisesta

³ NATO: *A Short History of NATO*. 2019a. [<http://www.nato.int>], luettu 14.8.2019.

⁴ Esim. Barany, Zoltan & Rauchhaus, Robert: *Explaining NATO's Resilience: Is International Relations Theory Useful?* Contemporary Security Policy, 32:2, 2011. [<https://doi.org/10.1080/13523260.2011.590355>], luettu 31.1.2020.

⁵ Ks. liite 1.

⁶ Gates, Robert: *NATO Has Become Two-tiered Alliance*. Yhdysvaltain puolustusministeri Robert Gatesin puhe Brysselissä Security & Defence Agendan tapahtumassa 10.6.2011. U.S. Department of Defense, 2011. [<http://archive.defense.gov/>], luettu 31.1.2020. Tutkijan käänös.

on kuitenkin käyty läpi Naton historian, mikä aihetta tutkineen Tardyn mukaan kuvastaa vain laajempaa epäluottamusta jäsenvaltioiden välillä.⁷ Silti niin sanotut vapaamatkustajat uhkaavat koko sotilasliiton uskottavuutta ja jäsenvaltioiden välistä koheesiota pitkällä aikavälillä.

Edellä mainitut haasteet ovat yhdessä turvallisuusympäristön muutoksien kanssa vaikuttaneet tarpeeseen kehittää puolustusyhteistyön rakenteita 2010-luvulla. Ensinnäkin sotilaallisesti kyvykkäät valtiot ovat tiivistäneet keskinäistä yhteistyötään. Esimerkiksi valtaosa sotilasoperaatioista 2010-luvulla on Naton sijaan perustunut valikoituneeseen joukkoon halukkaita osallistuvia valtioita, joista käytetään myös ilmaisua *coalition of the willing*.⁸ Toiseksi puutteelliset resurssit ovat johtaneet tilanteeseen, jossa yhä harvemmallalla valtiolla on mahdollisuus tarjota kaikkia tarvittavia suorituskkyjä. Ratkaisuksi on jäänyt keskinäisen yhteistyön lisääminen.⁹

Monikansalliset puolustusyhteistyöaloitteet ovat olleet nouseva trendi Euroopassa 2010-luvulla. Etenkin finanssikriisin seurauksena on kehittynyt taloudellisten intressien ajamia aloitteita, kuten EU:n vuonna 2010 esittelemä *Pooling & Sharing* ja Naton vuonna 2012 hyväksymä *Smart Defence*.¹⁰ Näiden aloitteiden toteutus ei kuitenkaan ole vastannut alkuperäisiä tavoitteita valtioiden sitoutumisen jäädessä lähinnä poliittiselle tasolle.¹¹ EU:n ja Naton instituutioiden rakenteet ovatkin osoittautuneet toisinaan haasteellisiksi yhteistyön kannalta, mikä on ohjannut valtioita kehittämään joustavampia yhteistyönrakenteita.¹² Erityisesti Naton eurooppalaisista jäsenvaltioista kolme suurinta, Iso-Britannia, Ranska ja Saksa, ovat olleet aktiivisia monikansallisen puolustusyhteistyön kehittämisessä.

Kehysvaltiokonseptia pidetään yhtenä tulevaisuuden monikansallisen puolustusyhteistyön malleista, jolla ratkaista monia aikaisemmassa yhteistyössä havaittuja ongelmia sekä vastata moninaisen turvallisuusympäristössä haasteisiin. Konseptissa yhden johtovaltion ympärille koottu joukko valtioita sitoutuu yhteistyöhön valittujen suorituskkyjen tai joukkorakenteiden kehittämiseksi. Yhteistyömalli on joustava ja mahdollistaa valtioiden osallistumisen vain haluamiinsa puolustusyhteistyön osa-alueisiin, eikä siten vaaranna niiden itsemääräämisoikeutta

⁷ Tardy (2018), s. 2. Jäsenvaltioiden keskinäisen taakan jakamisesta käytetään englanninkielistä käsitettä *burden-sharing*, joka voidaan ymmärtää laajemmin sotilaallisen, poliittisen ja taloudellisen osallistumien näkökulmasta.

⁸ Mills, Claire: *The European Intervention Initiative (EII/EI2)*. United Kingdom's Parliament. House of Commons Library. Briefing Paper, number 8432, 2019. [www.parliament.uk], luettu 31.1.2020.

⁹ Glatz, Rainer & Zapfe, Martin: *NATO's Framework Nations Concept*. CSS Analyses in Security Policy, No. 218, Center for Security Studies 2017a. [https://doi.org/10.3929/ethz-b-000222790], luettu 14.8.2019.

¹⁰ Mölling, Christian: *Pooling and Sharing in EU and NATO*. SWP Comments 18, Stiftung Wissenschaft und Politik 2012. [https://www.swp-berlin.org/en/publication], luettu 25.3.2020.

¹¹ Major, Claudia & Mölling, Christian: *The Framework Nations Concept*. SWP Comments 52, German Institute for International and Security Affairs 2014, s. 2. [https://www.swp-berlin.org], luettu 2.1.2020.

¹² Ks. Zandee, Dick; Drent, Margriet & Hendriks, Rob: *Defence cooperation models - Lessons learned and usability*. Clingendael 2016, s. 1–8. [https://www.clingendael.org/publication], luettu 25.3.2020.

tai puolustuspoliittikkaan liittyvää päätöksentekoa. Tavoitteena on saavuttaa paitsi resurssien tehokkaampaa käyttöä, mutta ennen kaikkea operatiivisia valmiuksia ja asevoimien välistä yhteistoimintakykyä.¹³ Saksan kansallisesta hankkeesta syntynyt aloite on myöhemmin hyväksytty osaksi Naton puolustusyhteistyötä Walesin huippukokouksessa vuonna 2014. Natossa kehysvaltiokonsepti laajeni kolmeksi erilliseksi aloitteeksi, joissa kehysvaltioina toimivat Saksa, Iso-Britannia ja Italia. Näistä etenkin Saksan johtama kehysvaltiokonsepti, *Framework Nations Concept (FNC)*, sekä Iso-Britannian hanke monikansallisen nopean toiminnan joukkopoolin, *Joint Expeditionary Force (JEF)*, kehittämisestä ovat olleet merkittäviä.¹⁴

Kehysvaltiokonseptin lisäksi Euroopassa on perustettu myös muitakin samankaltaisia puolustusyhteistyöaloitteita. Esimerkiksi Ranska julkaisi vuonna 2018 oman Euroopan interventioaloitteen, *European Intervention Initiative (EI2)*, jolla pyritään lisäämään Euroopan valtioiden välistä vuoropuhelua ja strategisen kulttuurin kehittämistä.¹⁵ Vaikka aloite ei ole osa Naton yhteistyötä, on sillä silti yhteys sotilasliiton kehysvaltiokonseptiin sekä EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvään pysyvän rakenteen yhteistyöhön, *Permanent Structured Cooperation (PESCO)*.¹⁶

Juuri Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan puolustusyhteistyöaloitteet tarjoavat mielenkiintoisen tutkimuskohteen tarkastella eurooppalaisen puolustusyhteistyön tuoreinta kehitystä ja sen yhteyttä Naton instituutioon liittyviin haasteisiin. Iso-Britannia, Saksa ja Ranska ovat Euroopan sotilaallisesti merkittävimpiä valtioita ja kaikki valtioista kuuluvat sotilasliitto Natoon, Iso-Britanniaa lukuun ottamatta myös Euroopan Unioniin. Näin ollen puolustusyhteistyöaloitteilla on yhteys sekä Euroopan turvallisuuden että Naton vahvistamiseen. Vaikka aloitteiden taustatekijöitä ja tavoitteita voidaan pitää osin yhtenevinä, eroavat ne kuitenkin merkittävästi toisis-

¹³ Glatz, & Zapfe (2017a), s. 1–2.

¹⁴ Ibis. s. 2–4. Italian kehysvaltiokonsepti keskittyy kriisinhallintaan liittyvään jälleenrakentamiseen, mutta on jäänyt merkitykseltään vähäisemmäksi Saksan ja Iso-Britannian aloitteisiin verrattuna.

¹⁵ Ministère des Armées: *European intervention initiative*. 2019a. [<http://www.defense.gouv.fr>], luettu 31.1.2020.

¹⁶ EU otti vuonna 2017 käyttöön uuden “puolustuspaketinsä”, johon PESCO:n lisäksi kuuluu puolustuksen vuosittainen arviointi, *Coordinated Annual Review on Defence (CARD)*, Euroopan puolustusrahasto, *European Defence Fund (EDF)* sekä EU:n sotilasoperaatioiden suunnittelu- ja johtamiskyvyn vahvistaminen, *Military Planning and Conduct Capability (MPCC)*. PESCO on Euroopan Unionin pysyvän rakenteen yhteistyö sotilaallisten suorituskykyjen ja puolustusyhteistyön lisäämiseksi jäsenmaiden välillä. PESCO perustettiin alun perin osana Lissabonin sopimusta vuonna 2010 ja aktivoitiin käyttöön vuonna 2017. Yhteistyössä ovat mukana lähes kaikki EU:n jäsenvaltiot. PESCO:n toiminta perustuu Eurooppa-neuvoston poliittisen tason yhteistyöhön sekä yhteisiin puolustusyhteistyöprojekteihin, joita on yhteensä 47. Puolustusyhteistyön yhteensovittamisesta ja ohjaamisesta vastaavat Euroopan puolustusvirasto, *European Defence Agency (EDA)*, sekä Euroopan ulkosuhde hallinto, *European External Action Service (EEAS)*, johon myös Euroopan unionin sotilasesikunta kuuluu. Ks. European Union External Action: *A stronger EU on security and defence*. 2018. [<http://eeas.europa.eu>], luettu 3.2.2020; European Union External Action: *Permanent Structured Cooperation (PESCO) - factsheet*. 2019. [<http://eeas.europa.eu>], luettu 3.2.2020.

taan toteutuksen osalta, mihin vaikuttavat kunkin valtion kansalliset erityispiirteet, suhde muihin eurooppalaisiin valtioihin sekä EU:n ja Naton instituutioiden yhteistyöhön.

1.2. Aikaisemmat tutkimukset puolustusyhteistyöaloitteista ja Natosta

Eurooppalaista puolustusyhteistyötä ja sen suhdetta sotilasliitto Natoon on tutkittu jatkuvasti sekä suomalaisessa että kansainvälisessä tutkimuksessa. Esimerkiksi tuoreempaa tutkimusta Naton ja EU:n välisestä yhteistyöstä edustaa Gustav Lindstromin ja Thierry Tardyn toimittama tutkimus ”*The EU and NATO: The Essential Partners*”, jonka *European Union Institute for Security Studies* on julkaissut.¹⁷ Tätä näkökulmaa käsitellään myös Matti Sirkkolan diplomityössä ”EU:n ja Naton suhde: nykytila ja kehitysnäkymät Euroopan kollektiivisessa puolustuksessa”, jossa myös mainitaan Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan puolustusyhteistyöaloitteet osana tulevaisuuden kehitysnäkymiä.¹⁸ Tutkimusta monikansallisen yhteistyön tarjoamista mahdollisuuksista puolustusyhteistyölle on tehty myös Suomessa.¹⁹

Tästä huolimatta varsinaista tutkimusta JEF-, FNC- ja EI2-yhteistyöstä on julkaistu toistaiseksi vain vähän, sillä aloitteet ovat uusia ja niiden yhteistyön rakenteet ovat vasta vakiintumassa. Kehysvaltiokonseptin käsite kuvataan suppeasti muun muassa Tiia Lohelan tutkimusraportissa ”*Nato tänään*”, jossa muuten käsitellään Naton toimintaa ja tulevaisuuden näkymiä 2010-luvulla.²⁰ Sen sijaan kansainvälistä tutkimusta aiheesta on tehty enemmän, sitä edustaa Eva Hagström Frisellin ja Emma Sjökvistin tutkimus ”*Military Cooperation Around Framework Nations: A European Solution to the Problem of Limited Defence Capabilities*”, jossa tarkastellaan Saksan ja Iso-Britannian kehysvaltiokonsepteja sekä niiden vaikutuksia ruotsalaisella ja eurooppalaisella puolustusyhteistyölle.²¹ Myös Håkan Saxi on julkaissut tutkimuskatsauksia Saksan ja Iso-Britannian puolustusyhteistyöaloitteista.²² Kuitenkin pääosa JEF-, FNC- ja EI2-aloitteisiin liittyvästä tutkimuksesta koostuu artikkeleista ja raporteista, joita muun muassa eu-

¹⁷ Lindstrom, Gustav & Tardy, Thierry (eds.): *The EU and NATO: The Essential Partners*. European Union Institute for Security Studies & NATO Defence College. 2019. [<http://www.iss.europa.eu>], luettu 2.2.2020.

¹⁸ Sirkkola, Matti: *EU:n ja Naton suhde: nykytila ja kehitysnäkymät Euroopan kollektiivisessa puolustuksessa*. Sotataidon laitos, strategia, yleisesikuntaupseerin diplomityö. Maanpuolustuskorkeakoulu 2019.

¹⁹ Esim. Solante, Tero: *Kansallisten suorituskykyjen suunnittelu ja kehittäminen monikansallisen yhteistyön avulla*. Sotatekniikan laitos, sotatekniikka, esiupseerikurssin tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu 2011; Uitto, Kari: *NATO yhteistyö : maavoimien yhteensopivuuden arviointi ja kehittämismahdollisuudet*. Sotataidon laitos, operaatiotaito ja taktiikka, yleisesikuntakurssin diplomityö. Maanpuolustuskorkeakoulu 2017.

²⁰ Lohela, Tiia: *Nato tänään*. Puolustusvoimien tutkimuslaitoksen julkaisuja 4, Riihimäki 2016, s. 25–26.

²¹ Hagström Frisell, Eva & Sjökvist, Emma: *Military Cooperation Around Framework Nations: A European Solution to the Problem of Limited Defence Capabilities*. FOI Totalförsvarets forskningsinstitut 2019. [<https://www.foi.se/en/foi/research>], luettu 20.9.2019.

²² Esim. Saxi, Håkan: *British and German initiatives for defence cooperation: the Joint Expeditionary Force and the Framework Nations Concept*. Defence Studies 17:2, 2017. [<https://doi.org/10.1080/14702436.2017.1307690>], luettu 20.9.2019.

rooppalaiset turvallisuuspolitiikan tutkimuslaitokset²³ ja Naton oma tutkimustoiminta ovat julkaisseet.²⁴ Nämä tutkimukset ovat keskittyneet kuvaamaan aloitteiden yhteistyön toteutusta ja sen tarjoamia mahdollisuuksia, esimerkiksi Naton kollektiivisen puolustuksen vahvistamisen tai kumppanuusohjelmien kannalta. Puolustusyhteistyöaloitteet ovat kuitenkin kehittyneet nopeasti lyhyessä ajassa ja siksi kaikkia aikaisemman tutkimuksen näkemyksistä ei voida pitää ajantasaisina.

Sen sijaan aloitteiden tarkastelu juuri sotilasliitto Naton yhteistyön haasteiden näkökulmasta on jäänyt vähemmälle, vaikka Nato on Euroopan valtioiden keskeisin puolustusyhteistyön rakenne. Esimerkiksi suomalainen Nato-tutkimus on painottunut Suomen mahdollisen jäsenyyden, Naton laajentumisen ja kriisinhallinnan tutkimiseen.²⁵ Perinteisesti myös kansainvälisen politiikan tutkimuksessa on keskitytty selvittämään valtioiden intressejä perustaa sotilasliittoja, mutta tutkimusta liittouman ylläpitämisestä ja institutionaalisten rakenteiden muutoksista on tehty vähemmän.²⁶ Naton kylmän sodan jälkeistä kehitystä ja siirtymistä kriisihallintaan on silti tutkittu, kuten esimerkiksi Kaarle Lagerstamin väitöskirjassa ”Naton muutos: Tutkimus Naton sotilaallisen rakenteen kehittämiseen vaikuttaneista tekijöistä kylmän sodan jälkeen”.²⁷ Sotilasliiton oma tutkimustoiminta on myös tutkinut aihetta, kuten esimerkiksi Naton koheesio- ja yhteistyön kannalta.²⁸ Kuitenkin juuri Naton kehitys 2010-luvulla on osoittanut monia yhteistyön rakenteisiin liittyviä haasteita, mikä tarjoaa varsinkin institutionalismin tutkimuksella mielenkiintoisia mahdollisuuksia. Tästä syystä myös Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan puolustusyhteistyön

²³ Esim. Netherlands Institute of International Relations (Clingendael), German Institute for International and Security Affairs (SWP), Center for Security Studies (CSS).

²⁴ Esim. Ruiz Palmer, Diego: *The Framework Nations’ Concept and NATO: Game-Changer for a New Strategic Era or Missed Opportunity?* Research Paper No. 132, NATO Defense College 2016. [<http://www.ndc.nato.int/research/>], luettu 20.9.2019.

²⁵ Esim. Suomen mahdollisesta Nato-jäsenyydestä tehtyä tutkimusta: Kirstilä, Juha: *Venäjä takaraivossa – Natomuutos eduskunnan ulko- ja turvallisuuspoliittisissa keskusteluissa vaalikaudella 2011–2015*. Filosofian, poliittisen historian ja valtio-opin laitos: poliittinen historia, pro gradu. Turun yliopisto 2016; Särkkä Iro: *Nato-retoriikka Suomen turvallisuuspoliittisissa keskusteluissa*. Valtiotieteellinen tiedekunta, yleinen valtio-oppi, väitöskirja. Helsingin yliopisto 2019. Naton laajentumisesta tehtyä tutkimusta: Laaksonen, Sanna: *Naton itälaajentuminen demokraattisen rauhan teorian ja konstruktivistisen turvallisuusyhteisöteorian näkökulmasta: Tarkastelussa Slovakian tie Naton jäseneksi*. Yleisen valtio-opin laitos, kansainvälinen politiikka, pro gradu. Helsingin yliopisto 2007; Laaksonen, Antti: *Naton sotilaallisen toimintakyvyn muutos viimeisen laajentumiskierroksen jälkeen*. Strategian laitos, strategia, pro gradu. Maanpuolustuskorkeakoulu 2007. Naton kriisinhallinnasta tehtyä tutkimusta: Lamminen, Anne: *PfP-toiminta Naton terrorismin vastaisessa taistelussa*. Strategian laitos, strategia, pro gradu. Maanpuolustuskorkeakoulu 2007; Nenonen, Mikko: *PRT-konsepti NATOn kriisinhallintastrategiassa Afganistanissa*. Strategian laitos, strategia, esipuheerikurssin tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu 2010; Kähkönen Oula: *Naton identiteetti: Afganistan-diskurssit analyysissa*. Sotatieteiden laitos, strategia, pro gradu. Maanpuolustuskorkeakoulu 2015.

²⁶ Deni, John: *Alliance Management and Maintenance: Restructuring NATO for the 21st Century*. Ashgate Publishing Company, Cornwall 2007, s. 9.

²⁷ Lagerstam, Kaarle: *Naton muutos: Tutkimus Naton sotilaallisen rakenteen kehittämiseen vaikuttaneista tekijöistä kylmän sodan jälkeen*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 1, Strategian tutkimuksia No 22. Helsinki 2005.

²⁸ Bazin, Aaron & Kunertova, Dominika: *An Alliance Divided? Five factors that could fracture NATO*. Military Review 2018. [<https://www.armyupress.army.mil/Military-Review/>], luettu 12.10.2018.

teistyöaloitteita tutkimalla on mahdollista saada selville uusia ja ajankohtaisia näkemyksiä eurooppalaisen puolustusyhteistyön kehityksestä Naton haasteisiin.

1.3. Tutkimustehtävä, tutkimuskysymykset ja rajaukset

Tutkimuksen tavoitteena on laajentaa käsitystä eurooppalaisen puolustusyhteistyön kehityksestä 2010-luvulla Naton instituution haasteiden näkökulmasta. Yhteistyön merkitys on korostunut Euroopan puolustuspolitiikassa, jossa sotilasliitto Nato on ollut keskeisin yhteistyörakenne. Kuitenkin monet tekijät juuri 2010-luvulla ovat saaneet etenkin Euroopan suurimmat valtiot kehittämään joustavampia ja tehokkaampia rakenteita keskinäistä puolustusyhteistyötä varten. Tästä syystä tutkimuskohteiksi on valittu Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan puolustusyhteistyöaloitteet *Joint Expeditionary Force*, *Framework Nations Concept* ja *European Intervention Initiative*, jotka kuvastavat uudenlaista mallia eurooppalaisesta puolustusyhteistyöstä. Aloitteilla pyritään vastaamaan niin aikaisemman yhteistyön ongelmiin, kuin turvallisuusympäristön haasteisiin nyt ja tulevaisuudessa.

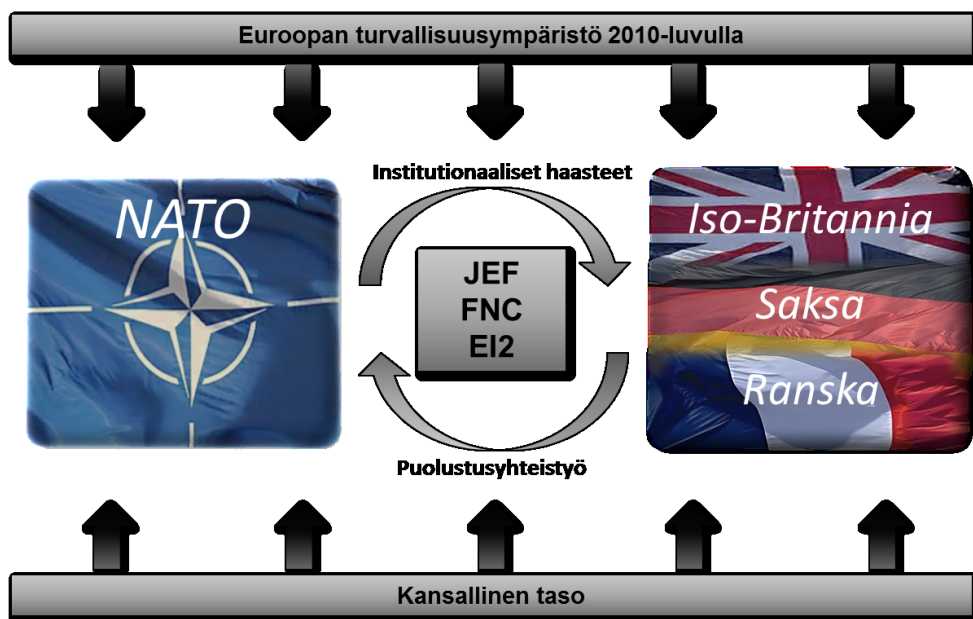
Tutkimustehtävänä on selvittää, ***miten Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan puolustusyhteistyöaloitteet (JEF, FNC, EI2) vastaavat sotilasliitto Naton haasteisiin puolustusyhteistyön instituutiona 2010-luvulla?***

Tutkimustehtävää lähestytään seuraavien tutkimuskysymyksien kautta:

1. *Mitä sotilasliitto Naton instituution haasteita voidaan tunnistaa jäsenvaltioiden välisessä puolustusyhteistyössä?*
2. *Minkälaisia yhteistyön rakenteita ovat puolustusyhteistyöaloitteet Joint Expeditionary Force (JEF), Framework Nations Concept (FNC) ja European Intervention Initiative (EI2)?*
 - a. *Mitä tavoitteita puolustusyhteistyöaloitteet sisältävät?*
 - b. *Miten puolustusyhteistyöaloitteet ovat kehittyneet?*
 - c. *Miten puolustusyhteistyö on toteutettu käytännössä?*
3. *Mitkä tekijät Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan puolustusyhteistyöaloitteissa mahdollistavat sotilasliitto Naton tunnistettuihin institutionaalisiin haasteisiin vastaamisen?*

Tutkimusaihe on rajattu kysymyksien kautta koskemaan eurooppalaista puolustusyhteistyötä vain JEF-, FNC- ja EI2-aloitteiden näkökulmasta. Tähän on vaikuttanut saatavilla oleva aineisto, mutta myös puolustusyhteistyöaloitteiden kehysvaltioiden keskeinen asema Euroopan puolustuspolitiikassa ja Natossa. Näistä syistä esimerkiksi Italian johtama kehysvaltiokonsepti

on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle. Valitut puolustusyhteistyöaloitteet myös tarjoavat itsessään ajallisen rajauksen, sillä ne on perustettu 2010-luvulla. Kuitenkin aloitteiden kehitykseen ja Naton yhteistyön haasteisiin liittyy taustatekijöitä pidemmältä ajan jaksolta, joita tarkastellaan kylmän sodan päättymisestä lähtien. Tutkimuksessa teoreettisena näkökulmana käytetään liberalismiin koulukuntaan kuuluvia teorioita, joilla luodaan tutkimukselle perusteet käsitellä valtioiden välistä yhteistyötä ja kansainvälisten instituutioiden roolia siinä. Teoreettinen viitekehys esitellään tarkemmin tutkimuksen toisessa luvussa.

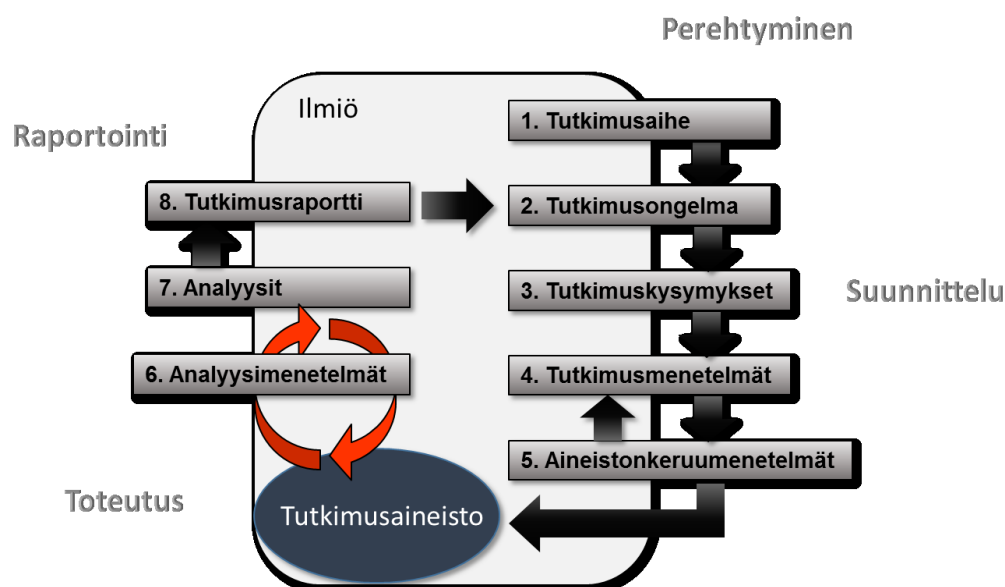


Kuva 1: Tutkimuksen viitekehys

Ensimmäiseen kysymykseen Naton instituution haasteista vastataan tutkimuksen kolmannessa luvussa, jossa tarkastelu perustuu teoreettiseen näkökulman lisäksi Naton julkaisuihin ja tutkimuskirjallisuuden tarjoamiin käytännön esimerkkeihin. Toiseen tutkimuskysymykseen vastataan tutkimuksen neljännessä luvussa, jossa Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan puolustusyhteistyöaloitteet käsitellään selvyiden vuoksi yksi kerrallaan ja luvun lopussa suoritetaan niiden keskinäinen vertailu. Kysymykseen vastaamisessa on käytetty lähteenä ensisijaisesti valtioiden omia julkaisuja. Kolmanteen tutkimuskysymykseen vastataan viidennessä luvussa, joka perustuu kolmannessa ja neljännessä luvussa tehtyihin havaintoihin sekä niiden keskinäiseen vertailuun. Lisäksi tukena on käytetty Natossa annettuja lausuntoja puolustusyhteistyöaloitteista. Lopuksi johtopäätöksissä vastataan tutkimustehtävässä esitettyyn kysymykseen.

1.4. Tutkimusprosessi, tutkimusmenetelmät ja lähteet

Tutkimus on toteutettu laadullisen tutkimuksen menetelmillä. Laadulliselle eli kvalitatiiviselle tutkimukselle tyypillistä on suppeamman lähdeaineiston syvällisempi ja perusteellisempi tutkiminen, jolloin valittu lähdeaineisto määrittää tutkimuksen laadun.²⁹ Erona määrälliseen eli kvantitatiiviseen tutkimukseen on, ettei laadullisessa tutkimuksessa pyritä tilastollisiin menetelmiin tai yleistyksiin.³⁰ Laadullinen tutkimus tulee myös useimmiten kyseeseen silloin, kun tutkittavasta ilmiöstä ei ole aikaisempaa ymmärrystä, vaan tämä on tarkoitus saada aikaan tutkimuksen avulla.³¹ Näin myös tässä tutkimuksessa, jossa tutkimuskohteena ovat uudet eurooppalaiset puolustusyhteistyöaloitteet. Laadullisessa tutkimuksessa aineiston lisäksi erityisesti valitulla teoreettisella näkökulmalla on merkitys tutkimuksen näkökulman muodostumisessa.³² Aineisto yhdessä teorian kanssa ohjaa tutkimusprosessia ja tiedonkeruuta.³³



Kuva 2: Tutkimusprosessi laadullisessa tutkimuksessa³⁴

Tutkimuksessa käytetty tutkimusprosessi voidaan jakaa neljään vaiheeseen: tutkimusaiheeseen perehtymiseen, suunnitteluun, toteutukseen ja raportointiin.³⁵ Laadullisessa tutkimuksessa tutkimusprosessille on ominaista syklisyys, jolla tarkoitetaan tutkimusongelman tarkentu-

²⁹ Sipilä, Joonas & Koivula, Tommi: *Kuinka strategiaa tutkitaan*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 2: Tutkimusselosteita No 52, Helsinki 2014, s. 46.

³⁰ Kananen, Jorma: *Laadullinen tutkimus pro graduna ja opinnäytetyönä*. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja -sarja. Suomen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print 2017, s. 32–36.

³¹ Ibid. s. 32–36.

³² Alasuutari, Petri: *Laadullinen tutkimus 2.0*. Vastapaino, Riika 2014, s. 83.

³³ Kananen (2017), s. 32–36.

³⁴ Kuva muokattu lähteistä: Kananen (2017), s. 52; Hirsjärvi, Sirkka; Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula: *Tutki ja kirjoita*. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Porvoo 2013, s. 65.

³⁵ Hirsjärvi, Remes & Sajavaara (2013), s. 65.

mista tutkimuksen edetessä aineiston keräämisen ja analyysin kautta.³⁶ Tästä syystä laadullisessa tutkimuksessa tutkimusprosessi on joustava ja vaiheet ovat osittain päällekkäisiä.

Tutkimus on toteutettu tapaustutkimuksena. Tapaustutkimus eli *case study* sopii menetelmäksi, kun tarkoituksena on syvällisesti ja kokonaisvaltaisesti perehtyä rajattuun aiheeseen. Yleistämisen sijaan sillä pyritään lisäämään aikaisempaa tietämystä tutkittavasta ilmiöstä.³⁷ Olennaista on erottaa tutkittava ilmiö tutkimuskohteista, sillä kaikessa tieteellisessä tutkimuksessa tutkitaan tapauksia.³⁸ Myös monimenetelmällisyys eli triangulaatio on tapaustutkimuksessa tyypillistä.³⁹ Tämä voi tarkoittaa erilaisten aineistojen, teorioiden ja tutkimusmenetelmien yhdistämistä.⁴⁰ Tapaustutkimusta voidaankin pitää tutkimusmenetelmää laajempana tutkimusstrategiana.⁴¹ Haasteena tapaustutkimuksessa voidaan pitää sen yleistettävyyden puutetta sekä tutkimuskohteiden luotettavuuteen liittyviä ongelmia.⁴² Tutkimuksen luotettavuuden kannalta onkin olennaista sitoa tapaustutkimuksen käyttäminen osaksi teoreettista näkökulmaa.

Tässä tutkimuksessa tapaustutkimus on tarjonnut keinon tutkia syvällisemmin eurooppalaista puolustusyhteistyötä ja Naton instituution haasteita kolmen tutkittavan tapauksen näkökulmasta, jotka ovat Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan puolustusyhteistyöaloitteet. Valittuja tutkimuskohteita voidaan pitää sopivina tutkittavan ilmiön kannalta, millä vastataan tapaustutkimuksen luotettavuuteen liittyvään haasteeseen. Tapaustutkimuksen joustavuus on mahdollistanut kokonaisvaltaisen lähestymisen aiheeseen ja ohjannut aineiston keräämistä. Esimerkiksi tutkimuksessa lähteitä ei ole rajattu ainoastaan valtioiden asiakirjoihin tai julkaisuihin vaan tietoa on muun muassa kerätty myös uutisista, artikkeleista ja katsauksista. Tutkimuksen analyysissä on käytetty teoriaohjaavaa laadullista sisällönanalyysia, jossa aineisto on vaiheittain pelkistetty, ryhmitelty ja yleistetty.⁴³ Teoriaohjaavalla näkökulmalla tarkoitetaan sitä, että tutkijan päättelyä ohjaavat sekä aineisto että valittu teoria.⁴⁴ Tähän näkökulmaan liittyy niin sanottuun abduktiivinen päättely, jolla tarkoitetaan tuloksien johtamista vain valitun aineiston

³⁶ Kananen (2017), s. 52.

³⁷ Tapaustutkimuksen määrittelyssä erotettava seuraavat käsitteet: *case*, *case study* sekä *case study research*. Kun tapaustutkimusta käytetään tutkimusmenetelmänä, käytetään siitä käsitettä *case study*, jossa tutkittavat tapaukset muodostuvat tutkimuskohteiksi (*case*, *cases*). Tapaustutkimuksella voidaan myös tarkoittaa laajempaa tutkimusstrategiaa (*case study research*). Yin, Robert: *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. SAGE Publications, Los Angeles 2018, s. xx–xxi.

³⁸ Laine, Markus; Bamberg Jarkko & Jokinen, Pekka (toim.): *Tapaustutkimuksen taito*, Helsinki 2008, s. 9.

³⁹ Kananen, Jorma: *Case-tutkimus opinnäytetyönä*. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja-sarja. Suomen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print 2013, s. 33–36.

⁴⁰ Laine, Bamberg & Jokinen (2008), s. 9–10. Esim. aineistotriangulaatio ja menetelmätriangulaatio.

⁴¹ Hirsjärvi, Remes & Sajavaara (2013), s.134–135.

⁴² Rantapelkonen, Jari & Koistinen, Lotta: *Pohdintoja sotatieteellisistä käsitteistä*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Sotataidon laitos, Julkaisusarja 2: Tutkimuslustoista nro 1. Helsinki 2016. s. 133–134.

⁴³ Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli: *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi 2018, s. 127–133. Laadullisen sisällönanalyysin vaiheet: redusointi, klusterointi ja abstrahointi.

näkökulmasta, mutta kaikkien johtopäätöksiä ei tarvitse olla havaintojen mukaisia. Tällainen luova päättely voidaan nähdä perustelluksi tässä tutkimuksessa, kun tutkittavasta ilmiöstä on mahdotonta saada täysin kattavaa todistusaineistoa esimerkiksi rajallisista viranomaislähteistä johtuen ja sillä voidaan vastata tapaustutkimuksen yleistettävyyden ongelmaan.⁴⁵

Tapaustutkimus on myös ohjannut aineiston keräämistä ja tiedonkäsittelyä tutkimuksessa, sillä niin sanotussa kumulatiivisessa tapaustutkimuksessa tavoitteena on muodostaa laajempi kokonaiskuva ilmiöstä yhdistämällä tietoa eri lähteistä ja aikaisemmista tutkimuksista.⁴⁶ Tutkimuksessa keskeisiä lähteitä ovat Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan sekä Naton julkaisut, joita ovat muun muassa puolustusyhteistyöaloitteiden aiesopimukset, yhteistyöhön liittyvät tiedotteet sekä valtioiden ja Naton strategiset asiakirjat. Tämä aineisto kautta on muodostunut yleiskuva JEF-, FNC- ja EI2-aloitteista ja erityisesti niiden tavoitteista. Lähteitä on myös täydennetty uutisilla ja lehtijulkaisuilla, jotka ovat auttaneet muodostamaan käsityksen puolustusyhteistyöaloitteiden etenemisestä. Aineisto on myös auttanut muodostamaan käsityksen Naton instituution rakenteista ja tehtävistä. Sen sijaan Naton haasteiden käsittelemisessä on teoria-aineiston lisäksi tukeuduttu aiheesta käsittelevään tutkimuskirjallisuuteen, sillä esimerkiksi Naton julkaisuissa ei varsinaisesti tuoda yhteistyöhön liittyviä ongelmia esille. Tutkimusaineistoa on lisäksi täydennetty artikkeleilla ja turvallisuuspoliittisilla katsauksilla kokonaisvaltaisen näkemyksen muodostamiseksi. Tutkimuksessa käytetty teoriakirjallisuus muodostuu pääosin Andrew Moravcsikin, Robert Keohanen sekä Frank Schimmelfennigin kirjallisuudesta ja artikkeleista. Lisäksi teoria-aineistossa on esimerkiksi käsitteiden määrittelyssä tukeuduttu myös kansainvälisen politiikan tutkimuksen oppikirjoihin.

Aineisto on pääosin kerätty verkosta, kuten Iso-Britannian, Saksan, Ranskan ja Naton verkkosivuilta. Lisäksi uutisia, artikkeleita ja tutkimuskirjallisuutta on kerätty Google-hakupalvelun kautta sekä tieteellisten julkaisuiden tietokannoista, kuten JSTOR, Taylor & Francis ja Jane's. Aineiston hakemisessa on käytetty pääosin englanninkielisillä käsitteillä: *NATO*, *Joint Expeditionary Force JEF*, *Framework Nations Concept FNC* ja *European Intervention Initiative EI2*. Näitä hakusanoja on myös yhdistetty tai lisäksi tarkennettu liittämällä niihin muita tutkimuksen keskeisiä käsitteitä, kuten *challenges*, *cooperation*, *countries*, *defense/defence*, *insti-*

⁴⁴ Tuomi & Sarajärvi (2018), s. 127–133.

⁴⁵ Sipilä & Koivula (2014), s. 11

⁴⁶ Bronwyn Becker, Patrick Dawson, Karen Devine, Carla Hannum, Steve Hill, Jon Leydens, Debbie Matuskevich, Carol Traver, and Mike Palmquist (1994 - 2012): *Case Studies*. Writing@CSU, Colorado State University. [<https://writing.colostate.edu/guides/guide.cfm?guideid=60>], luettu 1.1.2020.

tution, institutional, problems ja relations. Saksan ja Ranskan puolustusyhteistyöaloitteiden aineiston keräämisessä on myös käytetty alkuperäiskielisiä ilmaisuja aineiston keräämisessä.⁴⁷

1.5. Tutkimuksen haasteet ja rajoitteet

Tutkimuksen suurimpana haasteena voidaan pitää aineiston saatavuutta ja valikointia, jolla on erityisesti vaikutus tutkimuksen luotettavuuteen ja uskottavuuteen. Ensinnäkin Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan puolustusyhteistyöaloitteet ovat hyvin uusia ja yhteistyön käytännön sovellukset ovat vasta hahmottumassa. Tästä syystä on varottava tekemästä liian jyrkkiä tai yleistäviä johtopäätöksiä. Toiseksi tutkimus on toteutettu julkisten lähteiden perusteella ja esimerkiksi valtioiden julkisia asiakirjajulkaisuja puolustusyhteistyöaloitteisiin liittyen on tehty vain rajallisesti. Valtioiden välillä on myös eroja siinä, miten ja mitä tietoa yhteistyöstä on julkaistu. Tästä syystä tutkimuksessa tukeudutaan myös muihin lähteisiin ja tutkimuskirjallisuuden esimerkkeihin.

Myös sotilasliitto Naton analysoimiseen liittyy haasteita. Ensinnäkin Naton omissa julkaisuissa ei esitetä käytännössä lainkaan kritiikkiä sen yhteistyötä kohtaan. Nato ei esimerkiksi julkaise tietoja kollektiiviseen päätöksentekoprosessiin liittyen siitä, mitkä jäsenvaltioista ovat kulloinkin vastustaneet esitettyjä päätöksiä. Tästä syystä myös Naton yhteistyön haasteiden tutkimisen on perustuttava muihin lähteisiin. Tutkimuksessa Naton haasteita pyritään ensisijaisesti arvioimaan teoria-aineiston avulla, mitä tuetaan tutkimuskirjallisuudessa esitetyillä havainnoilla. Tästä herää kysymys, onko aineisto siihen riittävän kriittistä. Erityisesti tutkijan oma asema aineiston laadun varmistamisessa korostuu. Uskottavuuden lisäämiseksi Naton haasteet on siksi pyritty sitomaan historiallisiin tapahtumiin. On kuitenkin muistettava, että valittu teoreettinen viitekehys ja kerätty aineisto tarjoavat vain yhden näkökulman tarkastella eurooppalaisen puolustusyhteistyön kehittymisen ja Naton instituution haasteiden suhdetta.

1.6. Käsitteistä ja lyhenteistä

Puolustusyhteistyön käsite on tutkimuksessa keskeinen ja sen suomenkielinen ilmaisu ei kaikilta osin vastaa aineistossa esiintyviä merkityksiä. Esimerkiksi Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan aloitteista on käytetty puolustusyhteistyön, *defence cooperation*, lisäksi myös ilmaisuja sotilaallinen yhteistyö, *military cooperation*, sekä turvallisuusyhteistyö, *security cooperation*. Selvytyden vuoksi tässä tutkimuksessa käytetään suomen kielen vakiintunutta ilmaisua

⁴⁷ Saksan FNC: *Rahmennationenkonzept*. Ranskan EI2: *l'Initiative européenne d'intervention*.

puolustusyhteistyö. Sanan runkona toimiva käsite **yhteistyö**, *cooperation*, voidaan yleisesti ymmärtää kahden tai useamman osapuolen yhdessä toteuttamana tavoitteellisena toimintana, jolla pyritään yhteisen päämäärän tai tavoitteen saavuttamiseen.⁴⁸ Yhteistyöhön voidaan myös liittää toisen osapuolen auttaminen tai se on myös merkitykseltään lähellä yhteistoiminnan käsitettä.⁴⁹ Yhteistyö kansainvälisessä politiikassa voidaan ymmärtää etenkin valtioiden välisenä aktiivisena toimintana, joka perustuu niiden yhteisiin tavoitteisiin. Tämän saavuttaminen vaatii valtioiden välistä vuorovaikutusta, sopimista ja yhteensovittamista.⁵⁰

Puolustusyhteistyön käsite voidaan siis ymmärtää sotilaallisiin intresseihin perustuvana yhteistoimintana, jolla pyritään puolustuksen ylläpitämiseen, kehittämiseen ja sotilaallisten tavoitteiden saavuttamiseen. Esimerkiksi sotilasliitto Naton viitekehyksessä yhteistyön tarkoituksena on pohjimmiltaan jäsenvaltioiden itsenäisyyden ja turvallisuuden takaaminen poliittisin ja sotilaallisin keinoin.⁵¹ Tutkimuksen lähteissä myös JEF-, FNC- ja EI2-yhteistyö yhdistetään Euroopan puolustuksen ja Naton vahvistamiseen, vaikka kyseessä ei ole vain oman alueen puolustamiseen tai puolustukselliseen sodankäyntiin liittyvä toiminta. Sotilaalliseen yhteistyöhön valtioiden välillä kuuluu olennaisesti myös poliittinen yhteistyö. Tästä syystä tutkimuksessa puolustusyhteistyön käsitteellä viitataan laajemmin sekä sotilaalliseen että poliittiseen yhteistyöhön, joiden tavoitteet kuitenkin perustuvat ensisijaisesti valtioiden sotilaalliseen turvallisuuteen.

Toinen tutkimuksessa keskeinen käsite on **instituutio**. Yleisesti instituutiot voidaan määritellä virallisiksi tai epävirallisiksi sopimuksiin perustuviksi rakenteiksi, joilla ohjataan toimintaa esimerkiksi sääntöjen kautta.⁵² Instituutiot ovat aikaan ja paikkaan sidottuja ja niistä osa on myös virallisia organisaatioita, kuten esimerkiksi Nato. Tässä tutkimuksessa käsitteellä tarkoitetaan juuri virallisia instituutioita, jotka ovat valtioiden muodostamia, niiden toimintaa ohjaaviksi rakenteiksi kansainvälisessä politiikassa. Tämä on tärkeä erottaa käsitteen muista merkityksistä, kuten esimerkiksi avioliiton instituutiosta tapajärjestelmänä tai oppivelvollisuudesta yhteiskunnallisen rakenteena.⁵³ Instituutioita käsitellään tarkemmin seuraavassa teorialuvussa.

⁴⁸ Lexico, Powered by Oxford University Press. *Cooperation*. [<http://www.lexico.com/en>], luettu 20.9.2019.

⁴⁹ Ibid. *Collaboration* ja *coaction*.

⁵⁰ Keohane, Robert: *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press, New Jersey 2005, s. 12, 51-55.

⁵¹ NATO: *NATO's purpose*. 2018a. [<http://www.nato.int>], luettu 3.9.2019

⁵² Keohane, Robert: *International Institutions: Two Approaches*. Kratochwil, Friedrich & Mansfield, Edward (eds.): International Organization and Global Governance, R. R. Donnelley and Sons, USA 2006, s. 58-60.

⁵³ Suomisanakirja. *Instituutio*. [<https://www.suomisanakirja.fi>], luettu 20.9.2019.

Tutkimuksessa esiintyy myös runsaasti lyhenteitä, joista tärkeimmät on lukemisen helpottamiseksi koottu tutkimuksen alkuun sisällysluettelon jälkeiselle sivulle. Pääosin lyhenteet ovat vakiintuneita määritelmiä, mutta esimerkiksi tutkimuskohteena olevista puolustusyhteistyöaloitteista esiintyy lähteestä riippuen monenlaisia ilmaisuja, mistä syystä nämä on aluksi käsiteltävä väärinymmärryksien välttämiseksi.

Iso-Britannian valmiusjoukosta, *Joint Expeditionary Force*, käytetään tässä tutkimuksessa vakiintunutta lyhennettä JEF, joka tulee kuitenkin erottaa Iso-Britannian ja Ranskan kahdenvälisestä ja yhteisen komentorakenteen joukkopoolista, *Combined Joint Expeditionary Force (CJEF)*. Iso-Britannian JEF-yhteistyöstä käytetään myös osassa lähteistä ilmaisua *Framework Nations Concept UK* tai *UK-led FNC*, kun on haluttu korostaa JEF-yhteistyön kuuluvan osaksi Naton kehysvaltiokonseptia. Tässä tutkimuksessa ei Iso-Britannian puolustusyhteistyöstä käytetä näitä viittauksia FNC-lyhenteeseen.

Saksan johtamaan kehysvaltiokonseptiin, *Framework Nations Concept*, viitataan tutkimuksessa lyhenteellä FNC. Mikäli taas käsitellään sotilasliitto Naton kehysvaltiokonseptia, joka koostuu Saksan ja Iso-Britannian aloitteiden lisäksi Italian johtamasta yhteistyöstä, käytetään tästä kokonaisuudesta selvyuden vuoksi lyhennettä NATO FNC. Euroopan Unionin kehysvaltiohankkeesta, *Framework Nation Concept*, ei väärinymmärryksien välttämiseksi käytetä lyhennettä lainkaan.⁵⁴

Ranskan Euroopan interventioaloitteeseen, *European Intervention Initiative*, viitataan englanninkieliseen käsitteeseen perustuvalla vakiintuneella lyhenteellä EI2. Tästä esiintyy myös lähteestä riippuen lyhennettä EII, kun taas ranskankielisissä lähteissä Euroopan interventioaloitteeseen viitataan lyhenteellä IEI.⁵⁵ Euroopan interventioaloitteesta käytetään myös harvemmin esiintyvää lyhennettä E2I, mutta tämä on mahdollista sekoittaa Saksan *Enable & Enhance Initiative*-aloitteeseen, jolla viitataan kriisinhallintaan liittyvään hankkeeseen paikallisten toimijoiden tukemisesta kriisialueella.⁵⁶

⁵⁴ Huom. *Nation* kirjoitetaan yksikössä, toisin kuin NATO:n kehysvaltiokonseptissa.

⁵⁵ Euroopan interventioaloite ranskaksi *l'Initiative européenne d'intervention*

⁵⁶ Ks. Puglierin, Jana: *Germany's Enable & Enhance Initiative: What is it about?* Security Policy Working Paper, No. 1/2016, Bundesakademie für Sicherheitspolitik 2016. [<https://dgap.org/en>], luettu 20.9.2019.

2. TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tässä luvussa esitellään tutkimuksen teoreettiset perusteet sekä siihen liittyvät keskeisimmät käsitteet. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys muodostuu liberalismiin koulukuntaan kuuluvista teorioista, joilla on selitetty valtioiden välisen yhteistyön syntymistä ja siihen liittyviä rakenteita; kansainvälisiä instituutioita. Nämä teoriat muodostavat siten perusteet koko tutkimukselle tarkastella eurooppalaista puolustusyhteistyötä ja Naton haasteita.

Entä mihin teoriaa oikeastaan tarvitaan? Tieteellisessä tutkimuksessa teoria on olennainen työkalu, joka antaa viitekehysten tutkittavan ilmiön tarkastelemiseen.⁵⁷ Tällä tavoin teoriasta muodostuu lähtökohtatilanne, joka tarjoaa tutkimukselle käytettävät käsitteet ja oletukset pelkistetyssä muodossa ja rajaa niistä osan tutkimuksen ulkopuolelle. Tieteenfilosofi Carl Hempel on todennut, että ”teoriat otetaan käyttöön tavallisesti silloin, kun aikaisempi tutkimus on paljastanut jossain ilmiökokonaisuudessa joukon säännönmukaisuuksia, jotka voidaan ilmaista empiiristen lakien muodossa. Teoriat pyrkivät selittämään nämä säännönmukaisuudet ja yleensä antamaan tarkemman ymmärryksen kyseessä olevasta ilmiöstä”.⁵⁸ Teorian ennako-oletukset ohjaavat myös tutkimustehtävän ja -kysymyksien muodostumista ja sitä kautta myös lähteiden valintaa.⁵⁹ Pohjimmiltaan teoriolla pyritään tuomaan uusia näkökulmia tutkittavasta ilmiöstä esiin ja siten luomaan perustaa uusille teorioille. Mikään teoria ei kuitenkaan ole aukoton tai muita parempi, vaan tarjoaa vain erilaisen lähestymistavan tutkittavaan ilmiöön. Näin ollen teoriaan on suhtauduttava myös kriittisesti ja tiedostettava sen rajoitteet.⁶⁰ Lisäksi on huomioitava, että teoria perustuu tutkijan valintaan ja vaatii siksi perusteluja.⁶¹

Strategian tutkimus on keskittynyt tutkimaan kansainvälisiä toimijoita ja niiden turvallisuuspäämääriä. Koska tutkittavat aineistot yleensä rajoittuvat saatavilla oleviin julkisiin lähteisiin, teoreettisen näkökulman merkitys korostuu. Strategian tutkimusta pidetään varsinaisen tieteenalan sijaan sotatieteen tutkimuksen näkökulmana, joka ei sisällä omia teorioita. Tästä syystä strategian tutkimuksessa tukeudutaan muiden tieteenalojen teorioihin, kuten kansainvälisen politiikan, historian, yhteiskuntatieteiden ja taloustieteiden tutkimuksen teorioihin.⁶²

⁵⁷ Teoria sanan alkuperäinen merkitys tarkoittaa katselemista tai tarkastelemista. Hirsjärvi, Remes & Sajavaara (2013), s. 140–141.

⁵⁸ Ibid. s. 141.

⁵⁹ Sipilä & Koivula (2014), s. 35–36.

⁶⁰ Ibid. s. 13–14.

⁶¹ Hirsjärvi, Remes & Sajavaara (2013), s. 144.

⁶² Sipilä & Koivula (2014), s. 19.

Teorian on oltava työkalu, jonka avulla strategian tutkimuksessa voidaan selittää kansainvälisen turvallisuuden ilmiöiden säännönmukaisuuksia ja myös ilmiöiden tulevaa kehitystä.⁶³ Näkökulman valintaan vaikuttaa ennen kaikkea tutkimusaihe ja aineisto, sillä teoriat ovat kehittyneet vastaamaan tiettyihin ilmiöihin ja soveltuvat joihinkin aiheisiin toisia paremmin.⁶⁴

Tutkimustehtävän kannalta teorian on tarjottava keinoja selittää valtioiden välistä yhteistyötä ja sen haasteita, mutta myös sotilasliitto Naton roolia siinä. Tätä ei voida pitää yksiselitteisenä ja aihetta on mahdollista lähestyä monien eri teorioiden kautta. Esimerkiksi kaikki kansainvälisten suhteiden tutkimuksen keskeiset teoriat, *Theory of International Relations*, soveltuvat tutkimusaiheen tarkasteluun erilaisista näkökulmistaan riippumatta. Muun muassa poliittisen realismin koulukunta tarjoaa mahdollisuuden tarkastella yhteistyötä valtarakenteiden ja materiaalien resurssien näkökulmasta.⁶⁵ Sen sijaan konstruktivismin koulukunnan kautta yhteistyötä voidaan ymmärtää sosiaalisten ja kulttuuristen tekijöiden kautta.⁶⁶ Tässä tutkimuksessa on kuitenkin päädytty liberalismiin koulukunnan teorioihin, joissa yhteistyö on perinteisesti määriteltä valtioiden keskinäisriippuvaisuuden, yhteisten hyötyjen ja sopimuksien kautta.⁶⁷

Liberalismia teoreettisena näkökulmana puoltaa sekä tutkimusaihe että aineisto, sillä niin Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan puolustusyhteistyöaloitteet, kuin sotilasliitto Naton organisaatio voidaan ymmärtää sopimuksina. Toiseksi Naton yhteistyöhön liittyvät haasteet sekä eurooppalaisten valtioiden asevoimien ongelmat voidaan ensisijaisesti ymmärtää sisäisenä kriisinä tai järjestelmän häiriönä, johon vaikuttaa useita eri tekijöitä. Kaikkien yhteistyöhön vaikuttavien tekijöiden tarkastelua ei tutkimuksen kannalta voida pitää mahdollisena tai tarkoituksenmukaisena, joten teoreettisen näkökulman avulla on löydettävä keinoja toisaalta yksinkertaistaa tutkittavaa ilmiötä, mutta myös pyrkiä mahdollisimman luotettavaan kokonaisvaltaiseen näkökulmaan. Esimerkiksi poliittisen realismin painottamat ulkoiset uhkat tai konstruktivismin näkemykset sosiaalisten ja kulttuurillisten tekijöiden merkityksestä eivät välttämättä juuri tästä syystä pysty tarjoamaan tälle tutkimukselle yhtä kokonaisvaltaista lähestymistää, kuin liberalismin institutionaaliset teoriat. Instituutioiden voidaan esimerkiksi nähdä heijastavan useampia yhteistyöhön vaikuttavia tekijöitä, ei vain ulkoisia uhkakuvia.

⁶³ Sivonen, Pekka: *Tulevan ennakointi strategian tutkimuksen kohteena*. Sivonen, Pekka (toim.): Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 1, Strategian tutkimuksia nro 33. Helsinki 2013, s. 141.

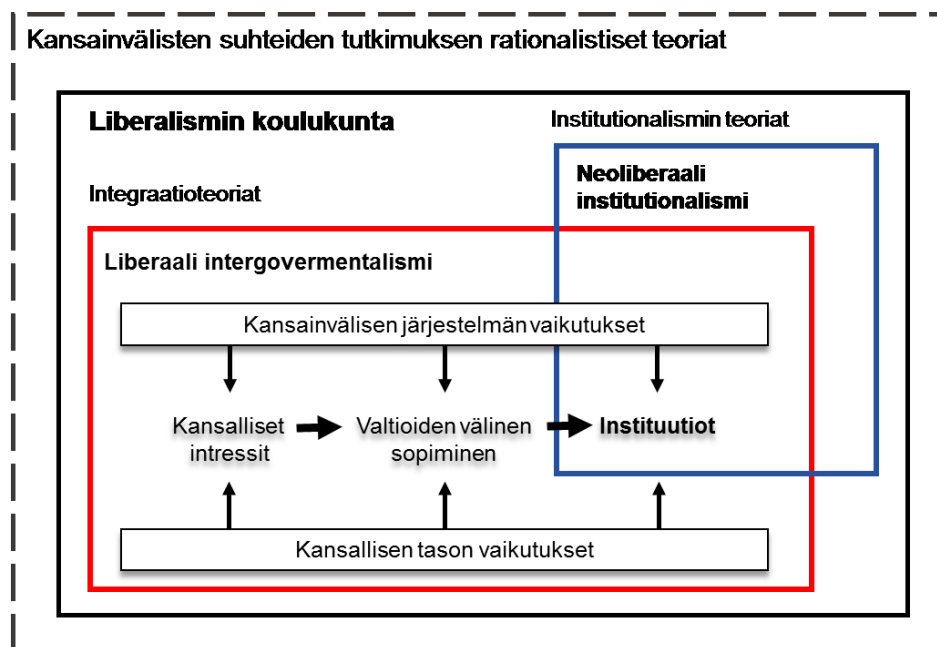
⁶⁴ Hyde-Price, Adrian: *Theorising NATO*. Hyde-Price, Adrian & Webber, Mark (eds.): *Theorising NATO: New Perspectives on the Atlantic Alliance*, Routledge 2016, s. 25.

⁶⁵ Sipilä & Koivula (2014), s. 22–25; Chiaruzzi, Michele: *Realism*. Devetak, Richard; Burke, Anthony & George, Jim (eds.): *An Introduction to International Relations*. Cambridge University Press 2012, s. 37–41.

⁶⁶ Ibid. s. 28–32.

⁶⁷ Sipilä & Koivula (2014), s. 26–28; Richardson, James: *Liberalism*. Devetak, Richard; Burke, Anthony & George, Jim (eds.): *An Introduction to International Relations*, Cambridge University Press 2012, s. 49–54.

Tutkimuksen teoreettinen näkökulma on muodostettu liberaalin intergovernmentalismin ja neo-liberaalin institutionalismin teorioista. Liberaali intergovernmentalismi on Andrew Moravcsikin teoria alueellisen yhteistyön integraatiosta, jota tutkimuksessa käytetään selittämään puolustusyhteistyön muodostumisen prosessia. Tässä prosessissa kansainväliset instituutiot ovat keskeisiä ja niiden toimintaa selitetään tarkemmin Robert Keohanen neoliberaalin institutionalismin avulla. Tutkimuksessa käytetyt teoriat ovat painottuneet talouselämän ja politiikan tutkimukseen, joten on mielenkiintoista soveltaa niiden näkökulmia strategian tutkimuksessa sekä sotilasliitto Natoon liittyvässä tutkimuksessa. Seuraavissa alaluvuissa esitellään teorioiden näkökulmat sekä niiden soveltaminen tässä tutkimuksessa. Tutkimuksen johtopäätöksissä palataan vielä myöhemmin arvioimaan tutkimustulosten näkökulmasta, kuinka hyvin teoriat soveltuivat tutkimusaiheen tarkasteluun.



Kuva 3: Tutkimuksen teoreettinen viitekehys.

2.1. Liberaali intergovernmentalismi

Liberaali intergovernmentalismi, *liberal intergovernmentalism (LI)*, on Andrew Moravcsikin kehittämä teoria alueellisesta integraatiosta, mitä on käytetty selittämään poliittista ja taloudellista integraatiota Euroopassa.⁶⁸ Integraatio voidaan ymmärtää prosessina, jossa useat erilliset toimijat saadaan siirtämään sitoutumisensa, tavoitteensa ja poliittisen toimintansa instituutioiden hallitsemaan viitekehykseen.⁶⁹ Tästä esimerkkinä voidaan pitää eurooppalaisten valtioi-

⁶⁸ Moravcsik, Andrew: *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*. Journal of Common Market Studies, Volume 31, No. 4, 1993. [<https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>], luettu 2.1.2020.

⁶⁹ Wiener, Antje & Diez, Thomas (eds.): *European Integration Theory*. Oxford University Press 2009, s. 2–3.

den yhdentymistä EU:ssa, jolle valtiot ovat luovuttaneet osan vallastaan ja tehtävistään. LI voidaan nähdä myös laajempänä viitekehyksenä, jossa yhdistyvät aikaisempien integraatioteorioiden⁷⁰, rationalismin ja institutionalismin olettamuksia. Taustalla on ajatus siitä, että integraatiota ilmiönä ei voida selittää vain yhdestä näkökulmasta.⁷¹ LI:n tavoitteena voidaan pitää integraatioteorioiden uudistamista kokonaisvaltaisempaan ja yleistävämpään näkökulmaan.⁷²

Teoreettisilta lähtökohdiltaan LI perustuu rationalismiin eli kansainvälisten suhteiden tutkimuksen niin sanottuun ”selittävään tieteenteoreettiseen traditioon”, jota edustavat poliittinen realismi ja liberalismi.⁷³ Rationalismin näkökulmasta valtiot ovat keskeisimpiä toimijoita luonteeltaan anarkkisessa *kansainvälisessä järjestelmässä* ja niiden toimintaa ohjaavat ensisijaisesti *kansalliset intressit*.⁷⁴ Vaikka valtiot toimivat omaa etuaan tavoitellen, on niiden välinen yhteistyö silti mahdollista, mikäli yhteisiä intressejä on löydettävissä. Toisin sanoen liberalismiin näkökulmasta kansainvälisen järjestelmän anarkia on hallittavissa.⁷⁵ LI:n teoria korostaa etenkin geopoliittisten ja taloudellisten tekijöiden vaikutuksia kansallisten intressien muodostumisessa, johon vaikuttaa tapauskohtaisesti muitakin tekijöitä.⁷⁶

Valtioiden välinen yhteistyö kehittyy integraatioksi LI:n näkökulmasta kolmivaiheisena prosessina.⁷⁷ Ensimmäisessä vaiheessa valtiot muodostavat kansalliset intressinsä ja ilmaisevat ne toisille valtioille. Toisessa vaiheessa valtiot neuvottelevat ja pyrkivät yhteensovittamaan intressejään yhteisiksi tavoitteiksi. Tämän seurauksena syntyy sopimuksia yhteistyöstä. Kolmannessa vaiheessa valtiot pyrkivät vakauttamaan solmimansa yhteistyön perustamalla instituutioita yhteistyön rakenteiksi tai liittämällä sen osaksi jo olemassa olevia instituutioita. Instituutioiden tehtävänä on siten varmistaa yhteistyön onnistuminen epävarmassa tulevaisuudes-

⁷⁰ Integraatioteorioiden taustalla voidaan nähdä olevan Euroopan valtioiden historiallinen yhentyminen ja käsitys länsimaiden muodostamasta turvallisuusyhteisöstä. Keskeisimpiä integraatioteorioita ovat *neofunktionalismi* ja *intergovernmentalismi*. Neofunktionalismin (Ernst Haas) näkökulmasta integraatio on poliittinen ja sosiaalinen prosessi, jossa integraatio on itseään ohjaava ilmiö ja aikaisempi yhteistyö saa aikaan yhteistyötä myös muilla aloilla (*spillover effect*). Esimerkiksi Euroopan Unionissa talousintresseistä lähtenyt yhteistyö on laajentunut koskemaan muitakin politiikan aloja. Intergovernmentalismi (Stanley Hoffmann) on syntynyt kritiikkinä neofunktionalismille korostaen integraatiota ainoastaan poliittisena prosessina. Intergovernmentalismin näkökulmasta valtioiden toiminnalla on keskeinen merkitys integraation kehittymiseen, jota ohjaavat valtioiden kansalliset intressit. Ks. Wiener, & Diez (2009), s. 6–11; Sipilä & Koivula (2014), s. 27.

⁷¹ Moravcsik, Andrew & Schimmelfennig, Frank: *Liberal Intergovernmentalism*. Wiener, Antje & Diez, Thomas (eds.): *European Integration Theory*. Oxford University Press 2009, s. 67–68.

⁷² Ibid. s. 84. Liberaali intergovernmentalism ns. *grand theory*.

⁷³ Sipilä & Koivula (2014), s. 17–18.

⁷⁴ Kansainvälisellä järjestelmällä, *international system*, tarkoitetaan maailmanpolitiikkaa. Valtioiden kansalliset intressejä, *national preferences*, ovat muun muassa niidenturvallisuuspoliittiset tavoitteet.

⁷⁵ Sipilä & Koivula (2014), s. 26–27.

⁷⁶ Moravcsik, Andrew: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Cornell University Press 1998, s. 24–49. Geopoliittisten tekijöiden nähdään sisältävän turvallisuuteen liittyvät tekijät. Muita tekijöitä ovat esimerkiksi toiminnan ajoitukseen ja kansallisen tason vakauteen liittyvät tekijät.

⁷⁷ Moravcsik (2009), s. 19–24. Ks. *International cooperation: rational framework*.

sa, mikä voidaan nähdä välttämättömäksi yhteistyön pysyvyyden kannalta.⁷⁸ LI:n määritelmä instituutioista perustuu liberalismiin koulukunnan institutionalistisiin näkemyksiin, joissa instituutiot ovat valtioiden perustamia rakenteita sovittamaan intressejä, koordinoimaan yhteistyötä sekä sitouttamaan valtiot sopimuksien noudattamiseen.⁷⁹ Tästä syystä tutkimuksessa tukeudutaan Robert Keohanen neoliberaalin institutionalismin näkemyksiin, joilla tarkennetaan instituutioihin liittyvää näkökulmaa.

Yhteistyön haasteet tai epäonnistumiset ovat aina tapauskohtaisia, sillä niihin vaikuttaa useita tekijöitä. Siksi niitä ei voida tyhjentävästi selittää LI:n avulla. Nämä yhteistyön kriisit ovat lähtökohtaisesti odottamattomia ja yhteistyö voi epäonnistua siitäkin huolimatta, vaikka valtiot kykenisivät ennakoimaan haasteet. Epäonnistumiset tai kriisit eivät kuitenkaan LI:n oletuksien mukaan muuta yhteistyön keskeisiä rakenteita. Näin ollen kaikissa tilanteissa kansalliset intressit ohjaavat valtioiden toimintaa, sopimukset kuvastavat valtioiden neuvottelukykyyä ja instituutiot heijastelevat valtioiden tarvetta perustaa yhteistyötä sitovia rakenteita.⁸⁰

Teoria pystyy antamaan kuitenkin selityksiä valtioiden toiminnalle yhteistyön kohdatessa haasteita. Käytännössä seuraukset noudattelevat edellä esitettyä kolmivaiheista prosessia. Esimerkiksi epätasapaino yhteistyössä olevien valtioiden riippuvaisuussuhteessa, taloudellisessa taakanjaossa tai hyötyjen jakautumisessa johtaa LI:n oletuksen mukaisesti neuvottelamiseen, jossa kriisistä eniten kärsineet valtiot sekä integraatiosta eniten hyötynneet valtiot ovat heikoimmassa neuvotteluasemassa. Sen sijaan valtiot, joihin kriisillä ei ole ollut vaikutuksia tai ovat peräti hyötynneet siitä, ovat haluttomia tekemään myönnytyksiä. Yhteistyön kriiseihin kuitenkin liittyy aina muutostekijöitä. Esimerkiksi neuvotteluiden jälkeen taakanjako on voinut muuttua eritavalla epätasapainoiseksi, eikä yhteistyön ongelma siten katoa.⁸¹

Voidaankin todeta, että LI:n teoria ei välttämättä pysty selittämään yhteistyötä ja sen haasteita kaikissa tilanteissa. Teoriaa onkin kritisoitu liian yleistäväksi ja soveltuvaksi selittämään vain pientä osaa kansainvälisestä yhteistyöstä. Kritiikkiä on myös esitetty LI:n painottumisesta valtioiden päätöksenteossa vain sopimuksiin, unohtaen niiden mahdolliset epätoivotut seuraukset.⁸² Esimerkiksi Frank Schimmelfennigin mielestä neofunktionalismin teoria soveltuu pa-

⁷⁸ Moravcsik & Schimmelfennig (2009), s. 67–72.

⁷⁹ Ibid. s. 67–68, 72.

⁸⁰ Schimmelfennig, Frank: *European Integration (Theory) in Times of Crisis*. Journal of European Public Policy 25(7), 2018, s. 4. [<https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1421252>], luettu 2.2.2020.

⁸¹ Ibid. s. 4, 6–7.

⁸² Moravcsik & Schimmelfennig (2009), s. 73–76.

remmin selittämään integraation epäonnistumista.⁸³ Tästä huolimatta Moravcsikin mielestä LI:n teoria mahdollistaa keinon saada monia muita näkökulmia laajempi käsitys yhteistyötä selittävistä tekijöistä. Tässä onnistuakseen, LI:n teoreettinen malli soveltuu parhaiten käytettäväksi tilanteissa, joissa yhteistyö on hyvin organisoitua ja kansalliset intressit ovat tunnistettavissa. Tutkimuskohteeksi on pyrittävä valitsemaan myös tapauksia, joissa toimijat ovat mahdollisimman tasavertaisessa neuvotteluasemassa.⁸⁴

2.1.1. Soveltaminen puolustusyhteistyön kehittämiseen ja haasteisiin

LI:n teoreettista näkökulmaa voidaan soveltaa mallintamaan eurooppalaisen puolustusyhteistyön kehittymistä ja Naton haasteita. Ensinnäkin niin sotilasliiton jäsenvaltioiden yhteistyön kuin Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan puolustusyhteistyöaloitteiden voidaan nähdä perustuvan valtioiden kansallisiin intresseihin. Alueellisen puolustusyhteistyön kehittymistä tukevat etenkin valtioiden turvallisuuteen vaikuttavat geopoliittiset tekijät ja jaetut turvallisuusintressit. Toiseksi puolustusyhteistyön taustalla voidaan nähdä olevan valtioiden välistä neuvottelua ja intressien yhteensovittamista. Siten esimerkiksi JEF-, FNC- ja EI2-aloitteiden perustaminen ei kuvasta vain kehysvaltioiden tavoitteita, vaan ne sisältävät hyötyjä kaikkien yhteistyössä olevien valtioiden kannalta. Lisäksi valtioilla voidaan nähdä olevan tarve varmistaa yhteistyön säilyminen turvallisuusympäristön muutoksista huolimatta myös tulevaisuudessa. Sotilasliitto Naton voidaan esimerkiksi nähdä mahdollistaneen instituutiona jäsenvaltioidensa sotilaallisen yhteistyön jatkumisen kylmän sodan päättymisen jälkeisenäkin aikana, vaikka alkuperäinen päämäärä keskinäiselle yhteistyölle katosi Neuvostoliiton romahtamisen myötä.

Mikäli puolustusyhteistyö ei vastaa valtioiden tavoitteisiin, syntyy seurauksena muospainetta, joka voi johtaa yhteistyön epäonnistumiseen tai neuvotteluihin uuden sopimuksen solmimiseksi. Tämä ei kuitenkaan välttämättä tarkoita instituutioista luopumista, sillä valtiot ovat käyttäneet niiden perustamiseen paljon resurssejaan, mihin palataan tarkemmin seuraavassa alaluvussa. Esimerkiksi sotilasliitto Naton yhteistyön haasteiden voidaan nähdä johtaneen osan jäsenvaltiosta tavoittelemaan omiin turvallisuusintresseihin paremmin sopivaa yhteistyötä, mutta samalla edelleen osallistuen myös Naton toimintaan. Näin ollen Naton instituutiosta luopumisen sijaan valtiot pyrkivät ennemmin muuttamaan sen toimintaa omien intressiensä mukaiseksi. Esimerkiksi sotilaallisesti kyvykkäiden valtioiden yhteistyön tiivistymistä ulko-

⁸³ Schimmelfennig (2018), s. 2–5.

⁸⁴ Moravcsik & Schimmelfennig (2009), s. 76–77.

maanoperaatioihin liittyen 2010-luvulla voidaan pitää seurauksena Naton epäonnistumisesta, mikä on saanut valtiot etsimään muita keinoja turvallisuustavoitteidensa toteuttamiseen.⁸⁵

Tutkimusaiheen kannalta LI:n teoria tarjoaa yhden mallin puolustusyhteistyön syntymisen ja kehittymisen selittämiseen. Valintaa puoltaa myös tutkimuksen painottuminen Euroopan valtioiden välisen yhteistyön tutkimiseen, joita voidaan pitää suhteellisen tasavertaisessa asemassa olevina, sillä esimerkiksi asevoimien resurssien ja turvallisuusympäristön haasteiden voidaan nähdä osaltaan koskettaneen niitä kaikkia. Lisäksi valtioiden välinen yhteistyö on hyvin organisoitua ja siihen liittyvät keskeiset tavoitteet on ilmaistu sopimuksissa. Tästä huolimatta erityisesti Naton haasteiden ymmärtäminen vaatii tutkimuksen kannalta enemmän perusteita ja siksi näkökulmaa täydennetään instituutioiden tutkimisen osalta neoliberaalin institutionalismin teorian näkemyksillä.

2.2. Neoliberaali institutionalismi

Neoliberaalin institutionalismi, *neoliberal institutionalism (NLI)*, pyrkii selittämään instituutioiden perustamiseen ja toimintaan vaikuttavia tekijöitä. Yhtenä keskeisistä NLI:n teoreetikoista voidaan pitää Robert Keohanea, jonka teos *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* käsittelee instituutioiden roolia kansainvälisessä yhteistyössä.⁸⁶ Tämän ymmärtämiseksi on Keohanen mielestä selvitettävä, miten kansainväliset instituutiot toimivat ja missä olosuhteissa ne ovat syntyneet.⁸⁷ Teoriassa yhdistyvät neoliberalismin⁸⁸ oletukset yhteistyön hyödyistä yhteistyön rakenteita käsittelevän institutionalismin⁸⁹ kanssa.

⁸⁵ Mills (2019).

⁸⁶ Keohane (2005).

⁸⁷ Keohane (2006), s. 56.

⁸⁸ Neoliberalismi on osa liberalismien koulukuntaa. Teoria korostaa käsitystä valtioiden välisestä monimutkaisesta keskinäisriippuvaisuudesta, *complex interdependence*, sekä turvallisuudesta laajempänä kokonaisuutena, johon vaikuttavat sotilaallisten toimijoiden lisäksi myös yhtä lailla taloudelliset ja poliittiset tekijät. Tästä syystä vain sotilaallisia keinoja ei tulisi nähdä ensisijaisina valtioiden turvallisuudessa. Neoliberalismi hyväksyy näkemyksen kansainvälisen järjestelmän anarkkisesta luonteesta kuitenkin korostamatta sitä ja valtioiden on siitä huolimatta mahdollista sopia yhteistyöstä. Neoliberalismin näkee yhteistyön yleisesti hyödyllisenä ja kritisoi realismien näkemyksiä yhteistyöstä riskinä tai nollasummapelinä, jossa hyöty olisi pois muilta osapuolilta. Ks. Richardson (2012), s. 55; Sipilä & Koivula (2014), s. 26–28; Keohane (2006), s. 57; Milner, Helen: *The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: A Critique*. Kratochwil, Friedrich & Mansfield, Edward (eds.): International Organization and Global Governance, R. R. Donnelley and Sons, USA 2006, s. 5, 14–17.

⁸⁹ Institutionalismien tutkimuksen juuret ulottuvat maailmansotien väliseen ajanjaksoon. Kansainvälisten organisaatioiden yleistymisen tämän jälkeen on erityisesti vaikuttanut institutionalismin kehittymiseen. Käsitys organisaatioista vain fyysisinä rakenteina on sittemmin laajentunut regiimeiksi, jotka Stephen Krasnerin luoman määritelmän mukaan voidaan ymmärtää valtioiden toimintaa ohjaavina ”periaatteina, normeina, sääntöinä ja päätöksentekomenetelminä aihealueissa, joissa toimijoiden ennako-odotukset ovat lähentyneet”. Myöhemmin on siirrytty *institution* käsitteeseen, mihin on vaikuttanut taloustieteiden, valtiotieteiden ja sosiologian määritelmien yhdistyminen laajemmaksi institutionalismin tulkinnaksi. Stein, Arthur: *Neoliberal Institutionalism*. Reus-Smit, Christian & Snidal, Duncan (eds.) The Oxford Handbook on International Relations, Oxford University Press, New York 2008, s. 202–204. *Tutkijan käänös*.

Mitä instituutiot sitten ovat? Liberalismin teoriat ovat suosineet käsitystä instituutioista sopimuksina.⁹⁰ Kansainväliset instituutiot voidaan esimerkiksi Keohanen mukaan määritellä monimutkaiseksi keskinäisten normien ja sääntöjen kokonaisuudeksi.⁹¹ Robert Jervis taas näkee instituutioiden ”viittaavan paitsi normeihin ja oletuksiin, jotka helpottavat yhteistyötä, mutta myös yhteistyön muotoon, joka on enemmän kuin lyhyellä aikavälillä saavutettava hyöty”.⁹² Kansainväliset instituutiot eivät kuitenkaan kehity itsestään, vaan perustuvat valtioiden tavoitteisiin, päätöksentekoon ja suostumukseen.⁹³ Instituutiot voidaan siten ymmärtää valtioiden välisten sopimuksien organisoituina rakenteina, joiden on tarkoitus sitouttaa valtiot pysymään sopimuksissa ja siten edistää keskinäistä yhteistyötä pitkällä aikavälillä.

Instituutioiden tehtävänä voidaan pitää yhteistyön vakauttamista, yhteistyön kustannuksien vähentämistä sekä tiedonjakamista yhteistyössä olevien kesken.⁹⁴ Tätä instituutiot tekevät sääntöjen ja normien avulla, joiden tarkoituksena on rajoittaa valtioiden välistä kilpailua ja valvoa valtioiden noudattavan yhteisiä sopimuksia.⁹⁵ Valtiit hyväksyvät nämä säännöt liittyessään yhteistyöhön instituutioissa.⁹⁶ Instituutioiden kautta valtiot pystyvät myös alentamaan yhteistyön kustannuksia kahdella tavalla: keskittämällä toimintoja sekä lisäämällä valtioiden keskinäistä riippuvaisuutta.⁹⁷ Instituutioissa myös jaetaan tietoa, mikä osaltaan helpottaa myös yhteistyömahdollisuuksia tulevaisuudessa, kun valtiot tiedostavat toistensa tavoitteet helpommin.⁹⁸ Instituutioiden perimmäisenä tarkoituksena yhteistyössä on estää tiettyjä seurauksia ja suosia toisia. Esimerkiksi instituutioiden tulisi kehittää valtioiden päämääriään samansuuntaisiksi ja ohjata valtiot suosimaan keskinäistä yhteistyötä myös tulevaisuudessa.⁹⁹

Valtioiden tarve perustaa instituutioita on selitettävissä kolmella yhteistyön onnistumiseen vaikuttavalla tekijällä: yhteisten intressien löytämisellä, tulevaisuuden epävarmuudella sekä

⁹⁰ Hurd, Ian: *International Organizations: politics, law, practice*. Cambridge University Press 2018, s. 21–22.

⁹¹ Keohane (2005), s. 57–61, 63–64.

⁹² Krasner, Stephen: *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*. Kratochwil, Friedrich & Mansfield, Edward (eds.): *International Organization and Global Governance*, R. R. Donnelley and Sons, USA 2006, s. 73.

⁹³ Krasner (2006), s. 75; Hurd (2018), s. 10–11.

⁹⁴ Keohane (2006), s. 58–60, 62–63.

⁹⁵ Keohane (2006) s. 62–63; Schimmelfennig, Frank: *NATO and institutional theories of international relations*. Hyde-Price, Adrian & Webber, Mark (eds.): *Theorising NATO: New Perspectives on the Atlantic Alliance*, Routledge 2016, s. 96.

⁹⁶ Hurd (2018), s. 3–4.

⁹⁷ Schimmelfennig (2016), s. 96.

⁹⁸ Wallander, Celeste & Keohane, Robert: *Risk, threat, and security institutions*. Keohane, Robert (ed.): *Power and Governance in a Partially Globalized World*. Routledge 2004, s. 95.

⁹⁹ Schimmelfennig (2016), s. 95.

yhteistyökumppanien määrällä.¹⁰⁰ Kansainvälisen järjestelmän ominaispiirteistä johtuen valtioiden välille syntyy usein intressiristiriitoja, mitkä haittaavat yhteistyön syntymistä.¹⁰¹ Keohanen korostaa, että näiden yhteensovittaminen yhteistyöksi on poliittinen prosessi, johon kulttuurillisilla tai ideologisilla tekijöillä ei ole juuri vaikutusta.¹⁰² Yhteistyö syntyy, kun toiset valtiot huomaavat jonkin valtion noudattaman politiikan helpottavan niiden omien tavoitteiden toteuttamista.¹⁰³ Toisaalta yhteistyöhön liittyy epävarmuustekijöitä kansainvälisen järjestelmän anarkiasta johtuen, minkä vuoksi pitkän aikavälin suunnitteleminen, muutosten ennakointi ja luotettavan tiedon saaminen ovat valtioiden kannalta haasteellisia.¹⁰⁴ Yhteistyö myös muuttuu hankalammaksi mikäli mukana on useimpia valtioita. Tällöin myös sääntöjen valvominen ja sanktioiden jakaminen muuttuvat haasteellisemmiksi, mikä kasvattaa todennäköisyyttä yhteistyön hyötyjen ja kustannuksien epätasaisesta jakautumisesta.¹⁰⁵ Siksi valtiot perustavat instituutioita vastaamaan kaikkiin edellä mainittuihin haasteisiin.

Kansainväliset instituutiot voidaan NLI:n teorian mukaan jakaa kahteen alakäsitteeseen: *regiimeihin* ja *organisaatioihin*. Regiimit ovat tapauskohtaisesti perustettuja sääntöjen ja normien kokonaisuuksia, kun taas organisaatiot ovat tavoitteellisia instituutioita, joilla on myös itsenäisiä toimintoja.¹⁰⁶ Esimerkiksi sotilasliitto Nato määrittellään kansainväliseksi organisaatioksi. Institutionalismi suhtautuu kuitenkin organisaatioihin ristiriitaisesti. Niistä on esimerkiksi esitetty näkemyksiä myös itsenäisinä ja voimakkaina byrokraattisina toimijoina, jotka kykenevät ohjaamaan valtioiden päätöksentekoa.¹⁰⁷ Väitteet perustuvat ajatukseen, että perustamisen yhteydessä valtiot luovuttavat osan suvereniteetistaan organisaatioille. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan käytetä näitä institutionalismin jyrkkiä tulkintoja organisaatioista itsenäisinä toimijoina, eikä tällaisia tulkintoja ole laajasti tuettu sotilasliitto Natoon liittyvässä tutkimuksessa.¹⁰⁸ Sen sijaan instituutioita voidaan juridisesta ja päätöksenteon näkökulmista pitää ”kollektiivisina toimijoina” ja tilanteesta riippuen myös resurssina tai foorumina.¹⁰⁹

NLI:n teoria auttaa ymmärtämään myös instituutioiden haasteita. Ensinnäkin kansainväliset instituutiot eivät välttämättä edistä valtioiden yhteistyötä eikä yhteistyö onnistuakseen aina

¹⁰⁰ Axelrod, Robert & Keohane, Robert: *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions*. World Politics, Vol. 38, No. 1, Cambridge University Press 1985, s. 228. [<https://www.jstor.org/stable/2010357>], luettu 2.2.2020

¹⁰¹ Krasner (2006), s. 78–79.

¹⁰² Keohane (2006), s. 56.

¹⁰³ Keohane (2005), s. 51–52.

¹⁰⁴ Axelrod & Keohane (1985), s. 232–233.

¹⁰⁵ Ibid. s. 234–238.

¹⁰⁶ Schimmelfennig (2016), s. 94.

¹⁰⁷ Krasner (2006), s. 75; Schimmelfennig (2016), s. 94.

¹⁰⁸ Schimmelfennig (2016), s. 94.

¹⁰⁹ Hurd (2018), s. 32–34.

vaadi instituution rakenteita.¹¹⁰ Haasteena voidaan myös pitää valtioiden vaihtuviin kansallisiin intresseihin vastaamista, mikä korostuu etenkin pitkällä aikavälillä. Mikäli instituutio ei enää kykene vastaamaan valtioiden intresseihin, myös perusteet sen olemassaololle katoavat. Tästä syystä instituutiot eivät ole pysyviä, vaan tapauskohtaisia rakenteita.¹¹¹ Myös sopimusten, sääntöjen ja yhteisten periaatteiden rikkominen vaikuttaa instituution toimintaan.¹¹² Sääntöjen rikkominen aiheuttaa usein esimerkiksi poliittisia jännitteitä valtioiden välille. Instituutioilla on kuitenkin harvoin keinoja puuttua tähän, mikä vaikuttaa niiden uskottavuuteen.¹¹³ Haasteen muodostaa valtioiden suvereniteetti, sillä instituutiot perustuvat suostumukseen ja pakottavilla toimilla olisi yhteistyön kannalta haitallisia vaikutuksia.¹¹⁴

Teoreettisena näkökulmana NLI soveltuu selittämään *miksi* ja *milloin* valtioiden välistä yhteistyötä tapahtuu, mutta on muistettava instituutioiden olevan aina omaan kontekstiinsa sidottuja.¹¹⁵ Teorian voidaan arvioida soveltuvan käytettäväksi vain valtioiden toimintaan perustuvien virallisten kansainvälisten instituutioiden kuvaamiseen.¹¹⁶ Teoreettisen näkökulman haasteena voidaan pitää myös sen tulkinnallisuutta, kuinka paljon instituutiot pystyvät vaikuttamaan valtioiden toimintaan. Lisäksi neoliberalismin teorioita on kritisoitu yhteistyön rakenteiden liiasta yleistämisestä historiallisten tapausten perusteella.¹¹⁷ On myös väärin ajatella, että liberalismien teoriat olisivat ainoat mallit instituutioiden toiminnan selittämiseksi, koska niissä korostetaan yhteistyön ja sopimuksien merkitystä. Tämän tutkimuksen kannalta ne kuitenkin tarjoavat sopivan näkökulman.

2.2.1. Sotilasliitto Nato instituutiona

NLI:n näkökulmasta Nato on kansainvälinen instituutio, joka on suunniteltu helpottamaan ja vakauttamaan jäsenvaltioiden välistä puolustusyhteistyötä.¹¹⁸ Myös sotilasliitot voidaan nähdä virallisina sopimuksina, joissa valtiot sitoutuvat yhteistyöhön määriteltä uhkaa vastaan.¹¹⁹ Toisin sanoen, sotilasliitot ovat pohjimmiltaan yhteisen sotilaallisen avunannon regiimejä,

¹¹⁰ Keohane (2006), s. 56.

¹¹¹ Keohane (2006), s. 64; Hurd (2018), s. 11, 32.

¹¹² Keohane (2006), s. 75.

¹¹³ Hurd (2018), s. 5–7, 11.

¹¹⁴ Ibid. s. 8–10.

¹¹⁵ Keohane (2006), s. 57, 64.

¹¹⁶ Ibid. s. 62.

¹¹⁷ Barany & Rauchhaus (2011), s. 299–300.

¹¹⁸ Schimmelfennig (2016), s. 93; Wallander & Keohane (2004), s. 94.

¹¹⁹ Sperling, James: *Military Alliances*. Galbreath, David & Deni, John (eds.): Routledge Handbook of Defence Studies. Routledge 2018. s. 350–351.

joista kaikki eivät kuitenkaan ole kansainvälisiä organisaatioita.¹²⁰ Natoa voidaan kuitenkin pitää Schimmelfennigin mukaan maailmanhistorian ”organisoiduimpana sotilasliittona”.¹²¹

Toisaalta Nato on ymmärrettävissä myös sotilasliittoa laajempuna turvallisuusinstituutiona, sillä sotilasliitot perustetaan vastaamaan tiettyyn sotilaalliseen uhkakuvaan ja siksi myös niiden olemassaolon tarkoitus, *raison d'être*, useimmiten katoaa uhkan mukana.¹²² Naton toiminta on kuitenkin aina sisältänyt myös poliittisia intressejä ja instituution merkitys ei siksi ole kadonnut kylmän sodan päätyttyä.¹²³ Naton pysyvyyttä muuttuvassa turvallisuusympäristössä on selitetty myös institutionaalisten rakenteiden joustavuudella sekä jäsenvaltioiden intresseillä sitoutua rakenteisiin, joiden kehittäminen on vienyt niiltä aikaa ja resursseja.¹²⁴

Nato ei instituutiona ole itsenäinen toimija, vaan on riippuvainen jäsenvaltioiden suostumuksesta ja yhteistyöstä.¹²⁵ Siksi Naton rakenteet, säännöt ja toiminnot kuvastavat samalla myös jäsenvaltioiden intressejä. Sotilasliittoon kuuluu yhteensä kolmekymmentä Pohjois-Amerikan ja Euroopan valtiota, jotka yhdessä muodostavat ”läntisen turvallisuusyhteisön”.¹²⁶ Jäsenvaltiota yhdistävät paitsi länsimaisen demokratian arvot, mutta myös keskinäinen yhteistyö ja vuorovaikutus monilla eri politiikan aloilla.¹²⁷ Nato ei myöskään ole suljettu instituutio vaan avoinna uusille jäsenyyksille, joita rakennetaan kumppanuusohjelmien kautta tehtävällä yhteistyöllä.¹²⁸ Natoa voidaan pitää monimutkaisena hallinnoltaan, joka sisältää sekä sotilas- että siviilirakenteita.¹²⁹ Päätöksenteko Natossa perustuu äänestämisen sijaan jäsenvaltioiden väliseen konsensukseen eli yksimielisyyteen.¹³⁰ Käytännössä tämä tapahtuu jäsenvaltioiden tekemillä aloitteilla ja ”hiljaisuusmenettelyllä” eli aloitteet hyväksytään, mikäli kukaan jäsenvaltioista ei niitä vastusta.¹³¹ Myös resurssien näkökulmasta Nato on riippuvainen jäsenvaltioistaan, joiden rahoitus ja asevoimat muodostavat sotilasliiton toiminnan perustan.¹³²

¹²⁰ Schimmelfennig (2016), s. 94.

¹²¹ Ibid.

¹²² Wallander & Keohane (2004), s. 89.

¹²³ NATO: *What is NATO?* 2020. [https://www.nato.int/], luettu 30.3.2020.; Sloan, Stanley: *Defence of the West: NATO, the European Union and transatlantic bargain*. Manchester University Press 2016. s. 6–7.

¹²⁴ Schimmelfennig (2016), s. 99, 101–102.

¹²⁵ Ibid. s. 93.

¹²⁶ NATO (2020). Pohjois-Makedonian tasavalta liittyi uusimpana jäsenvaltiona Natoon maaliskuussa 2020.

¹²⁷ Richardson (2012), s. 55. Ks. neoliberalismin näkemys ”*complex interdependence*”.

¹²⁸ NATO (2020).

¹²⁹ NATO: *NATO organization*. 2019b. [https://www.nato.int/], luettu 14.8.2019.

¹³⁰ NATO (2020).

¹³¹ Kuusela, Janne: *NATOn muutos ja tulevaisuudennäkymät*. Blombergs, Fred (toim.): Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia. Maanpuolustuskorkeakoulu, Julkaisusarja 1, Tutkimuksia nro 4. Helsinki 2016, s. 244–245.

¹³² NATO: *Funding NATO*. 2019c. [https://www.nato.int/], luettu 2.2.2020.

Kuten kaikkien instituutioiden, myös Naton toiminta perustuu yhteisiin sopimuksiin, joiden perusteella sen tärkein tehtävä on jäsenvaltioiden turvallisuuden takaaminen. Merkittävimpänä sopimuksena voidaan pitää 4.4.1949 hyväksyttyä Naton perustamissopimusta, *The North Atlantic Treaty*, joka sisältää myös velvoitteita.¹³³ Sopimuksen neljäs artikla velvoittaa jäsenvaltiot neuvottelemaan keskenään, mikäli jokin jäsenvaltioista kokee alueellisen koskemattomuutensa tai turvallisuutensa uhatuiksi.¹³⁴ Naton perustana voidaan kuitenkin pitää sopimuksen viidettä artiklaa, joka määrittää jäsenvaltiota vastaan kohdistetun aseellisen hyökkäyksen olevan hyökkäys kaikkia jäsenvaltioita vastaan, mikä velvoittaa valtiot kollektiivisen puolustuksen perusteella viipymättä auttamaan toisiaan tarpeellisiksi katsomillaan keinoilla.¹³⁵ Näiden lisäksi Naton jäsenvaltiot ovat tehneet sopimuksia keskinäisestä taakanjaosta. Kaikki jäsenvaltiot muun muassa osallistuvat Naton yhteisten siviilibudjetin, sotilasbudjetin sekä suorituskykyjen kehittämisohjelman rahoittamiseen, kukin bruttokansantuotteensa suuruuden perusteella.¹³⁶ Jäsenvaltiot ovat myös sopineet kansallisten puolustusbudjettien tavoitteeksi kahden prosentin osuuden bruttokansantuotteestaan. Tästä osuudesta kaksikymmentä prosenttia tulisi käyttää materiaalihankintoihin ja suorituskykyjen kehittämiseen.¹³⁷ Lisäksi yhtäkään jäsenvaltiota ei vaadita tuottamaan yli viidenkymmenen prosentin osuutta mistään suorituskyvystä.¹³⁸

Naton tehtävä ja tavoitteet määritellään sotilasliiton strategisissa asiakirjoissa, kuten strategisessa konseptissa ja sotilasdoktriinissa. Strategiset asiakirjat kuvastavat jäsenvaltioiden poliittisia, sotilaallisia ja taloudellisia intressejä sekä Naton institutionaalisia vaatimuksia.¹³⁹ Strateginen konsepti on Naton korkein poliittinen asiakirja, josta käyvät ilmi käsitykset turvallisuusympäristöstä ja -uhkista, sekä Naton roolista turvallisuustoimijana.¹⁴⁰ Nykyinen voimassa oleva vuoden 2010 strateginen konsepti määrittelee Naton päätehtäviksi kollektiivisen puolustuksen, kriisinhallinnan sekä turvallisuusyhteistyön.¹⁴¹ Naton toiminnan sotilaallisesta ohjauksesta vastaa sotilaskomitea, *Military Committee*, jonka asiakirjat määrittelevät Naton puolustussuunnittelua, operaatioiden toteuttamista sekä keskeisten suorituskykyjen vaatimuksia.¹⁴² NLI:n näkökulmasta Naton laaja tehtäväkenttä on selitettävissä jäsenvaltioiden eriävillä tur-

¹³³ NATO: *The North Atlantic Treaty*. Washington DC 4 April 1949. Tunnetaan myös nimellä *Washington Treaty*. [<https://www.nato.int/>], luettu 14.8.2019.

¹³⁴ NATO (1949), artikla 4.

¹³⁵ Ibid. artikla 5.

¹³⁶ NATO (2019b).

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Ruiz Palmer (2016), s. 12.

¹³⁹ Osgood, Robert: *Problems of Security and Collaboration*. The American Political Science Review, Vol. 54, No. 1, 1960, s. 106–107. [<https://www.jstor.org/stable/1952419>], luettu 2.2.2020.

¹⁴⁰ NATO: *Strategic Concepts*. 2018b. [<https://www.nato.int/>], luettu 3.9.2019; Lohela (2016), s. 6.

¹⁴¹ NATO: *Strategic Concept*. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon, 19–20 November 2010. [<https://www.nato.int/>], luettu 3.9.2019.

¹⁴² NATO (2020); Deni (2007), s. 19–23.

vallisuusintresseillä, joihin Nato pyrkii vastamaan kehittämällä yhteistyölle joustavia rakenteita.¹⁴³ Siksi muutokset jäsenvaltioiden uhkakuvissa ja turvallisuusintresseissä aiheuttavat myös Natossa muutoksia. Näihin liittyviä haasteita käsitellään tarkemmin kolmannessa luvussa.

2.3. Yhteenveto teoreettisesta näkökulmasta

Tutkimukseen muodostetun teoreettisen näkökulman perusteella eurooppalaisen puolustusyhteistyön kehittyminen voidaan ymmärtää integraationa ja osana laajempaa Euroopan valtioiden keskinäistä lähentymistä. Esimerkiksi puolustusyhteistyö on perinteisesti ollut eurooppalaisten valtioiden välillä epätodennäköistä, mutta poliittinen ja taloudellinen integraatio on vaikuttanut myös puolustusyhteistyön tiivistymiseen.¹⁴⁴ Erityisesti kansainvälisillä instituutioilla on keskeinen tehtävä tässä integraatiossa, niistä merkittävimpänä voidaan puolustusyhteistyön näkökulmasta pitää Natoa. Kuitenkaan mitään yhteistyörakennetta ei voida pitää pysyvänä, koska pohjimmiltaan puolustusyhteistyö perustuu valtioiden oman edun tavoitteluun, johon vaikuttaa niin kansallisen tason kuin turvallisuusympäristön muutokset. Mikäli Nato ei pysty instituutiona vastaamaan jäsenvaltioidensa intresseihin, pyrkivät jäsenvaltiot muuttamaan sitä tai etsimään vaihtoehtoisia keinoja tavoitteidensa saavuttamiseksi. Tästä näkökulmasta voidaan myös arvioida Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan puolustusyhteistyöaloitteista.

Teoreettisen näkökulman rajoitteet on myös tiedostettava. Koska tässä tutkimuksessa keskitytään erityisesti instituutioiden merkitykseen yhteistyön integraatiossa, ei liberaalin intergovernmentalismin esittämän mallin muita vaiheita avata vastaavalla tarkkuudella. Tämä on tietoinen valinta, joka johtuu tutkimusaiheesta sekä opinnäytetyön laajuuteen liittyvistä rajoitteista, mutta täytyy kuitenkin huomioida tutkimuksen tuloksia arvioidessa. On kuitenkin muistettava, että kaikkien yhteistyön integraatioon liittyvät tekijät vaihtelevat tapauskohtaisesti. Eurooppalainen puolustusyhteistyö sekä Nato instituutiona ovat monimutkaisia ja vaativia tutkimuskohteita, minkä vuoksi on varottava tekemästä absoluuttisia tulkintoja tai yleistyksiä. Siksi teoria tulee ymmärtää pikemminkin työkaluna, jolla ”keskustella” tutkimusaineiston ja aikaisemman tutkimuksen kanssa.¹⁴⁵

¹⁴³ Schimmelfennig (2016), s. 96–97, 102–105.

¹⁴⁴ McGeehan, Robert: *Prospects for an Integrated European Defense*. Baumann Carol (ed.): Europe in NATO - Deterrence, Defense and Arms Control. Praeger Publishers, USA 1987. s. 343–344.

¹⁴⁵ Hyde-Price (2016), s. 29–33.

3. SOTILASLIITTO NATON INSTITUTIONAALISET HAASTEET

”The history of NATO is a history of crises within the West much more than between East and West.”¹⁴⁶

Tässä luvussa käsitellään sotilasliitto Naton haasteita instituutiona jäsenvaltioiden puolustusyhteistyön näkökulmasta. Kaikki sotilasliitot kohtaavat ajan kanssa haasteita vastata jäsentensä intresseihin muuttuvassa turvallisuusympäristössä ja myös Naton tarkoitusta on liittouman historian aikana toistuvasti kyseenalaistettu.¹⁴⁷ Yhteistyön haasteiden voidaan nähdä johtuneen ennen kaikkea sisäisistä tekijöistä.¹⁴⁸ Muun muassa Naton tehtävään liittyviä ikuisuuskysymyksiä ovat olleet käsitykset uhkakuvista ja turvallisuudesta sekä keinoista niihin vastaamiseksi.¹⁴⁹ Lisäksi kysymykset jäsenvaltioiden välisestä taakanjaosta ja riittävästä toimintaan osallistumisesta ovat olleet esillä sotilasliiton perustamisesta lähtien.¹⁵⁰ Kyky vastata näihin ongelmiin kertoo Naton instituution uskottavuudesta sekä jäsenten sitoutumisen tasosta.

Tutkijat ovat käyttäneet monenlaisia muuttujia analysoidessaan yhteistyötä sotilasliitoissa. Ensinnäkin yhteistyöhön vaikuttavat sotilasliiton rakenteet, kuten hierarkkisuuden taso ja yhteistyöosapuolten määrä. Toisaalta sotilasliiton sisäiseen vakauteen vaikuttavia tekijöitä ovat sotilasliiton toiminnan luonne, taakan jakautuminen sekä jäsenvaltioiden välinen riippuvaisuussuhde. Lisäksi sotilasliittojen uskottavuutta on mitattu strategisilla päämäärillä ja jäsenvaltioiden sitoutumisen asteella.¹⁵¹ Naton haasteita voidaankin selittää muun muassa sotilaallisten, poliittisten ja institutionaalisten muutosten kautta, missä institutionaalisilla tekijöillä on suurin kokonaisvaikutus.¹⁵² Instituutiot kun ovat muuttujia itsessään, eivätkä vain riippumattomia kuvastamaan jäsentensä toimintaa.¹⁵³ Tutkimuksen teoria-aineisto tarjoaa keinon lähestyä Natoa juuri tästä näkökulmasta. Luvussa arvioidaan, miten Naton institutionaaliset tekijät ovat vaikuttaneet yhteistyön onnistumiseen. Analyysissa tukeudutaan tutkimuskirjallisuuden tarjo-

¹⁴⁶ “Naton historia on enemmänkin historiaa Lännen kriiseistä, kuin kriiseistä Lännen ja Idän välillä”. McGeehan (1987), s. 345. *Tutkijan käänös*.

¹⁴⁷ Sloan (2016), s. 4.

¹⁴⁸ McGeehan (1987), s. 345; Tardy (2018).

¹⁴⁹ Sperling, James: *NATO and the transatlantic community, 1949-2019*. Galbreath, David; Mawdsley, Jocelyn & Chappell, Laura (eds): *Contemporary European Security*. Routledge 2019. s. 48–49.

¹⁵⁰ Keller, Patrick: *Divided by geography? NATO's internal debate about the eastern and southern flanks*. Friis, Karsten (ed): *NATO and collective defence in the 21st century: an assessment of the Warsaw Summit*. Routledge, 2017a, s. 52.

¹⁵¹ Sperling (2018), s. 352–353.

¹⁵² Larsen, Jeffrey: *NATO's responses to Russian belligerence*. Friis, Karsten (ed): *NATO and collective defence in the 21st century: an assessment of the Warsaw Summit*. Routledge 2017, s. 11.

¹⁵³ Schimmelfennig (2016), s. 95.

amiin esimerkkeihin haasteista sotilasliiton kylmän sodan jälkeisessä kehityksessä. Huomioitavaa on, että nämä ovat pääosin muiden tutkijoiden esittämiä näkemyksiä, joihin siksi tulee myös suhtautua kriittisesti. Kuitenkin on löydettävissä lähteissä toistuvia tekijöitä, joita siksi voidaan pitää tämän aineiston perusteella Naton instituution keskeisinä haasteina. Vielä laajemmalla tarkastelulla olisi todennäköisesti löydettävissä muitakin tekijöitä.

3.1. Tehtävään ja päämäärään liittyvät haasteet

Yhtenä Naton keskeisenä haasteena voidaan pitää instituution perimmäisen tarkoituksen ja yhteistyön päämäärien hämärtymistä. Kylmän sodan jälkeen Naton tehtäväkenttä on monipuolistunut ja toiminta-alue laajentunut.¹⁵⁴ Samanaikaisesti sotilasliitto on kasvanut jäsenmäärältään ja myös yhteistyökumppaneista on tullut kiinteä osa Naton puolustusyhteistyötä. Onko näin ollen mahdollista enää puhua Naton jäsenvaltioiden jaetuista intresseistä yhteistyössä?

Kuten edellisessä luvussa käsiteltiin, muodostavat valtioiden kansalliset intressit perustan yhteistyölle ja samalla myös Naton tarkoitukselle. Miten valtiot määrittelevät turvallisuutensa ja uhkakuvansa on ollut sidoksissa erityisesti maantieteelliseen sijaintiin. Turvallisuusintressit ohjaavat myös Naton jäsenvaltioiden käyttäytymistä ja vaikuttavat siihen, miten jäsenvaltiot priorisoivat osallistumistaan ja resurssien käyttöä yhteistyössä.¹⁵⁵ Näin ollen Naton koostuminen kolmestakymmenestä jäsenvaltiosta kahdella eri maanosalla vaikuttaa osaltaan jäsenvaltioiden välille muodostuviin eriäviin käsityksiin turvallisuuspäämääristä ja uhkakuvista.

Käsitykset turvallisuusympäristöstä ja uhkakuvista Natossa ovat myös kokeneet merkittäviä muutoksia kylmän sodan päättymisen seurauksena. Vuoden 1991 strategisessa konseptissa Natossa määriteltiin välittömän suursodan uhkan poistuneen ja turvallisuusympäristön uusien haasteiden olevan vaikeammin havaittavissa.¹⁵⁶ Neuvostoliiton romahtamisen seurauksena katosi sotilasliiton yhteinen uhkakuva, jonka korvasi epävarmuus turvallisuusympäristön kehityksestä.¹⁵⁷ Luopumalla uhkalähtöisestä ajattelusta vuoden 1999 strategisessa konseptissa, Natossa turvallisuus määriteltiin uudelleen turvallisuusympäristön riskien hallitsemisen kautta.¹⁵⁸

¹⁵⁴ Sperling (2019), s. 54–55.

¹⁵⁵ Tardy (2018), s. 1–2; Keller (2017a), s. 52–59.

¹⁵⁶ NATO: *The Alliance's Strategic Concept*. Agreed by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council, 7-8 November 1991. [<http://www.nato.int>], luettu 2.2.2020.

¹⁵⁷ Wallander & Keohane (2004), s. 88–89, 95–96.

¹⁵⁸ NATO: *The Alliance's Strategic Concept*. Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. 24 April 1999. [<http://www.nato.int>], luettu 2.2.2020.

Tällä päämäärän muutoksella on ollut vaikutuksensa sotilasliiton tehtäviin, toimintoihin sekä yhteistyön rakenteisiin, kuten esimerkiksi kumppanuusohjelmien kehittymiseen, sotilasliiton laajentumiseen ja kriisinhallinnan konseptin omaksumiseen.¹⁵⁹ Turvallisuuden käsittäminen kokonaisvaltaisempana ilmiönä on myös korostanut Naton yhteistyön poliittista puolta. Silti jäsenvaltiot eivät ole olleet yksimielisiä näistä päämääristä ja on esitetty näkemyksiä esimerkiksi sotilasliiton laajentumisen olleen yksittäisten jäsenvaltioiden intressien ajamaa.¹⁶⁰ Lisäksi on myös esitetty näkemyksiä Naton muuttumisesta 2000-luvun alkuun mennessä ”liian poliittiseksi” organisaatioiksi.¹⁶¹ Toisaalta muutoksen voidaan myös nähdä oikeuttaneen Naton sotilaallisen voiman käyttämisen oman alueen ulkopuolella, sillä vielä vuoden 1991 strategisessa konseptissa sotilaalliset toimet koskivat vain oman alueen puolustamista.¹⁶²

Varsinkin Yhdysvalloilla on ollut keskeinen merkitys sotilasliiton kylmän sodan jälkeisessä suuntautumisessa kansainväliseen kriisinhallintaan, mihin osaltaan on vaikuttanut Yhdysvaltain asema eräänlaisena Naton johtovaltiona. Tätä käsitellään muun muassa Jyri Raitasalon tutkimuksessa ”*Constructing war and military power after the Cold War*”.¹⁶³ Etenkin Naton toiminnan muutokseen vaikutti syyskuun 11. päivän terrori-iskujen seurauksena Yhdysvaltojen aloittama sota terrorismia vastaan, missä yhteydessä myös Naton viides artikla aktivoitiin ensimmäistä kertaa.¹⁶⁴ Muutos käy ilmi myös Naton vuoden 2010 strategisesta konseptista, jossa terrorismia korostetaan keskeisenä turvallisuusuhkana.¹⁶⁵ Terrorismin vastaisen sodan seurauksena sotilasliiton eurooppalaiset jäsenvaltiot sitoutuivat yhä tiiviimmin Yhdysvaltojen turvallisuuspolitiikan tavoitteisiin, kuten Naton Afganistanin ISAF-operaation kautta. Tämä kehitys on herättänyt eräissä Euroopan jäsenvaltioissa vastustusta.¹⁶⁶

Natossa oman alueen ulkopuolisiin operaatioihin on suhtauduttu ristiriitaisesti. Sotilasliitoissa hyökkäyksellinen toiminta on yleisesti ollut vaikeammin perusteltavissa verrattuna puolustamiseen, jossa yhteinen hyöty on helpommin käsitettävissä.¹⁶⁷ Esimerkiksi Naton oman alueen ulkopuolisista interventioista ISAF-operaatio Afganistanissa voidaan ymmärtää puolustuksellisenä toimena ja vastauksena viidennen artiklan aktivoimiseen, mikä myös selittää laajempaa

¹⁵⁹ Sperling (2019), s. 55–56.

¹⁶⁰ Schimmelfennig (2016), s. 110.

¹⁶¹ Sloan (2016), s. 10.

¹⁶² NATO (1991), para 35.

¹⁶³ Raitasalo, Jyri: *Constructing war and military power after the Cold War : the role of the United States in the shared Western understandings of war and military power in the post-Cold War era*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 1, Strategian tutkimuksia No 21. Helsinki 2005.

¹⁶⁴ Sperling (2019), s. 54–55, 58–59. Naton perustamissopimuksen viides artikla avattu tarkemmin luvussa 2.3.

¹⁶⁵ NATO (2010).

¹⁶⁶ Archick, Kristin & Gallis, Paul: *Nato and the European Union*. M.I. Clausson (ed): NATO: Status, Relations and Decision-Making, New York 2005, s. 16.

¹⁶⁷ Sperling (2018), s. 353. Ks. luku 2.3 sotilasliiton määritelmästä.

operaatioon osallistumista.¹⁶⁸ Toisaalta Naton operaatio *Unified Protector* Libyassa vuonna 2011 perusteltiin libyalaisten suojelemisella vedoten sotilasliiton rooliin demokraattisena turvallisuusyhteisönä, millä ei ollut yhteyttä jäsenvaltioiden puolustamiseen.¹⁶⁹ Haasteet operaatioon osallistumisessa toivat viimeistään esille Naton kriisinhallintaa jakavat näkemykset. Esimerkiksi vaikka operaatio oli kaikkien jäsenvaltioiden hyväksymä, silti näistä vain alle puolet osallistui operaatioon ja varsinaisiin ilmaiskuihin vielä harvempi.¹⁷⁰

Käsitykset uhkakuvista ja päämääristä ovat säilyneet yhtä lailla jakaantuneena Natossa myös 2010-luvun turvallisuusympäristössä. Venäjän sotilaalliset toimet Ukrainassa ovat pakottaneet Naton arvioimaan uudelleen viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikaista toimintaansa oman alueen ulkopuolella ja strategisen konseptin painottamaa tarvetta kriisinhallinnalle.¹⁷¹ Vaikka vuoden 2014 jälkeen Naton voidaan nähdä palanneen kollektiivisen puolustuksen kehittämiseen, ei jäsenvaltioiden kesken ole yksimielisyyttä Venäjän sotilaallisesta uhkasta. Esimerkiksi osa jäsenvaltioista on kokenut Välimeren alueen epävakauden suurempana turvallisuusuhkana, mihin ovat vaikuttaneet muun muassa Syyrian sisällissota, pakolaisuus ja terrorismi.¹⁷²

Jakautuneita näkemyksiä uhkakuvista ja niihin vastaamisesta kuvastaa Varsovan huippukouksessa vuonna 2016 käyty keskustelu Naton eteläisestä ja itäisestä sivustasta.¹⁷³ Esimerkiksi Naton päätöstä lisätä sotilaallista läsnäoloa Itä-Euroopassa, *Enhanced Forward Presence (EFP)*, on joidenkin arvioiden mukaan pidetty lähinnä symbolisena eleenä varsinaisen sotilaallisen merkityksen sijaan. Myös osa Euroopan valtioista on pyrkinyt välttämään suoria sotilaallisia toimia Venäjän uhkaan vastaamiseksi, koska ovat halunneet suosia poliittista dialogia Venäjän kanssa. Toisaalta osa jäsenvaltioista ei ole myöskään kannattanut Naton toimia Välimeren ja Lähi-idän alueen vakauttamiseen. Esimerkiksi osa Euroopan valtioista pitää EU:a ensisijaisena toimijana pakolaisuuden ja terrorismin ongelmiin alueella.¹⁷⁴

¹⁶⁸ Schimmelfennig (2016), s. 108.

¹⁶⁹ Ibid.

¹⁷⁰ Kuusela (2016), s. 253

¹⁷¹ Keller (2017a), s. 52.

¹⁷² Larsen (2017), s. 10.

¹⁷³ Naton eteläisellä rintamalla tarkoitetaan laajemmin Välimeren aluetta, jossa erityisesti epävakaudet Pohjois-Afrikassa, Syyrian sisällissota, terrorismi Sahelin ja Lähi-idän alueella ovat vaikuttaneet myös Euroopan turvallisuustilanteen heikkenemiseen. Esimerkiksi rikollisuus, pakolaisuus ja terrorismi huolettavat Etelä-Euroopan jäsenvaltioita, kuten Espanjaa, Italiaa, Kreikkaa, Ranskaa ja Turkia. Naton itäisellä rintamalla tarkoitetaan Itä-Euroopan jäsenvaltioihin kohdistuvaa Venäjän sotilaallista uhkaa. Etenkin Baltian jäsenvaltiot, Puola, Tanska ja Norja ovat painottaneet toimia kollektiivisen puolustuksen kehittämiseksi. Keller (2017a), s. 52–54.

¹⁷⁴ Belkin, Paul: *NATO's Warsaw Summit: In Brief*. Congressional Research Service report. 2016. s. 2–5.

Turvallisuusympäristön muutokset ovat herättäneet keskustelua tarpeesta uudistaa myös Naton strategista konseptia.¹⁷⁵ Toistaiseksi Nato on säilyttänyt vuoden 2010 strategisen konseptinsa ja pyrkinyt vastaamaan näihin haasteisiin lisäämällä yhteistyötä kumppanimaiden ja EU:n kanssa sekä kehittämällä joustavia rakenteita kuten valmiusjoukkoja, joita käyttää niin osana kollektiivista puolustusta kuin kriisinhallintatehtävissä.¹⁷⁶ Lisäksi Nato on ohjannut jäsenvaltioitaan investoimaan asevoimiensa kehittämiseen ja lisäämään puolustusmäärärahoja, sillä etenkin puutteelliset resurssit rajoittavat toiminnan mahdollisuuksia sekä selkeän painopisteen luomista.¹⁷⁷ Vuoden 2019 Lontoon huippukokouksessa ilmoitettiin päätöksestä esittää ”tulevaisuuteen suuntautuva arviointiprosessi”, jolla vahvistettaisiin Naton poliittista ulottuvuutta.¹⁷⁸ Mitään virallista päätöstä Naton strategisen konseptin uudistamiseksi ei ole toistaiseksi julkaistu. Uudistamista voidaan pitää muutenkin haastavana tehtävänä, sillä sotilasliiton korkeimman poliittisen ohjauksen asiakirjan laatiminen on monivaiheinen ja hidas prosessi. Myös jäsenvaltioiden nykyisten Naton päämäärään liittyvien erimielisyyksien on tulkittu olevan keskeinen syy siihen, ettei strategista konseptia ole lähdetty uudistamaan.¹⁷⁹

Naton uskottavuuden ja koheesion kannalta on välttämätöntä, että sotilasliitto kykenee vastaamaan kaikkiin jäsenvaltioihinsa kohdistuviin turvallisuusuhkiin ja täyttämään sille annetut tehtävät. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kaikkien jäsenvaltion tulisi osallistua jokaiseen Naton tehtävään tai operaatioon. Sen sijaan olennaisempaa on löytää yhteinen päämäärä, jolla toimintaa ohjataan. Mikäli jäsenvaltiot eivät pysty sopimaan Naton tavoitteista tai keinoista niiden saavuttamiseksi, on instituution uskottavuus uhattuna.¹⁸⁰ Tähän liittyen osa jäsenvaltioista on halunnut suosia erillisiä strategioita eri uhkia varten, kun taas osa on kannattanut yhden kokonaisvaltaisen strategian kehittämistä.¹⁸¹ Kuitenkin Naton sopimusten perusteella sotilasliiton tärkeimpänä tehtävänä voidaan pitää kollektiivista puolustusta. Tästä huolimatta Nato ei ole asettanut painopistettä toiminnalleen nykyisessä ”monitahoisessa uhkaympäristössä”.¹⁸²

¹⁷⁵ Esim. Kamp, Karl-Heinz: *Why NATO Needs a New Strategic Concept*. NDC Research Report 09/16, NATO Defense College 2016. [<http://www.ndc.nato.int/research/>], luettu 2.2.2020; Keller, Patrick: *A New Strategic Concept for NATO?* American Enterprise Institute. 2017b. [<https://www.aei.org/research-products/>], luettu 2.2.2020.

¹⁷⁶ Larsen (2017), s. 10; Keller (2017b).

¹⁷⁷ Esimerkiksi kollektiivisen puolustuksen suorituskyvyistä 80 % on samoja, joita tarvitaan myös oman alueen ulkopuolisissa operaatioissa. Muun muassa johtamisjärjestelmän ja logistiikan suorituskykyjä. Ks. Major, Claudia & Mölling, Christian: *More teeth for the NATO tiger: How the Framework Nation Concept can reduce NATO's growing formation-capability gap*. Friis, Karsten (ed): *NATO and collective defence in the 21st century: an assessment of the Warsaw Summit*. Routledge 2017, s. 37; Larsen (2017), s. 12.

¹⁷⁸ Michaels, Jeffrey: *It's that time of the decade again: some considerations for NATO's eighth Strategic Concept*. Policy brief No. 2, NATO Defense College 2020. [<http://www.ndc.nato.int/research/>], luettu 19.2.2020. Tutkijan käännös.

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ Tardy (2018).

¹⁸¹ Larsen (2017), s. 10.

¹⁸² Sloan (2016), s. 318. Lähteessä käytetty käsite: ”complex threat environment”; Larsen (2017), s. 14.

3.2. Sitoutumiseen ja osallistumiseen liittyvät haasteet

Teorialuvussa käsiteltiin instituutioiden merkitystä sääntöjen ja sopimusten kokonaisuutena, joiden muuttuminen vaikuttaa koko instituution tehtävään. Mikäli käytännön yhteistyö ei enää vastaa sopimuksia tai noudata sääntöjä, menettävät instituutiotkin merkityksensä.¹⁸³ Siksi sääntöjen rikkominen tai taakan ja hyötyjen epätasainen jakautuminen vaikuttavat jäsenvaltioiden haluun sitoutua yhteistyöhön.¹⁸⁴ Pohjimmiltaan kyse on instituution uskottavuudesta ja jäsenvaltioiden välisestä koheesiosta. Naton jäsenvaltioiden sitoutumisen määrittämiseen ei kuitenkaan ole yksiselitteistä keinoa. Tässä luvussa aihetta on lähestytty Naton taloudellisten ja sotilaallisten velvoitteiden, toimintaan osallistumisen ja riskien jakamisen näkökulmista.

Monenkeskisessä yhteistyössä on tunnistettavissa kolme osallistumiseen liittyvää uhkakuva: pelko ”hylätyksi tulemisesta” ja ”ansaan joutumisesta” sekä ”vapaamatkustamisen” ongelma.¹⁸⁵ Hylätyksi tuleminen on erityisesti pienten jäsenvaltioiden uhkakuva.¹⁸⁶ Esimerkiksi Natossa Itä-Euroopan jäsenvaltioiden toistuvat vaatimukset toimenpiteistä kollektiivisen puolustuksen vahvistamiseksi voidaan ymmärtää tästä näkökulmasta. Taas ansaan joutumisella tarkoitetaan tilannetta, jossa yksi jäsenvaltio vetää koko liittouman mukaan konfliktiin muiden jäsenten intressien vastaisesti.¹⁸⁷ Esimerkiksi Naton toimintaa Afganistanissa voidaan arvioida tästä näkökulmasta, sillä konfliktin pitkittymisestä johtuen osallistuvat valtiot ovat joutuneet sitoutumaan operaatioon, joka on kustannuksiltaan osoittautunut erittäin kalliiksi.

Vapaamatkustamisella taas tarkoitetaan osallistumisen välttämistä tai vain osittaista osallistumista.¹⁸⁸ Institutionalismien näkökulmasta tämä on valtioiden rationaalinen valinta kaikissa asymmetrisissä liittoumissa, mikä säilyy helposti ongelmana instituution velvoitteista, tavoitteista ja rakenteista riippumatta.¹⁸⁹ Naton kaltaisessa kollektiiviseen puolustukseen ja jäsenvaltioiden konsensukseen perustuvassa instituutiossa jäsenvaltioiden vapaamatkustamisella on tuhoisat seuraukset pitkällä aikavälillä.¹⁹⁰ Vapaamatkustamisen ongelman voidaan nähdä liittyvän Naton tavoittelemaan joustavuuteen.¹⁹¹ Verrattuna esimerkiksi EU:iin, Naton haasteena voidaan pitää puuttuvia mekanismeja jäsenvaltioiden pakottamiseen tai sanktioiden antami-

¹⁸³ Krasner (2006), s. 75.

¹⁸⁴ Tardy (2018); Hurd (2018), s. 5–7, 11.

¹⁸⁵ Mölling (2012), s. 3; Sperling (2018), s. 355–356. Käsitteet *free-riding*, *abandonment* & *entrapment*.

¹⁸⁶ Sperling (2018), s. 355–356.

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ Szayna, Thomas: *NATO Enlargement 2000-2015: Determinants and Implications for Defence Planning and Shaping*. RAND 2001, s. 14. Käsitteet *free ride* & *easy ride*.

¹⁸⁹ Sperling (2018), s. 355–356.

¹⁹⁰ Szayna (2001), s. 14.

¹⁹¹ Schimmelfennig (2016), s. 101–105.

seen.¹⁹² Toisaalta Nato perustuu loppujen lopuksi jäsenvaltioiden vapaaehtoisuuteen ja sääntöpohjaista järjestelmää korostavaan liberaaliin demokratiaan, joten jäsenvaltioiden pakottamista ei voida pitää instituution kannalta varsinaisena keinona kehittää yhteistyötä.

Jäsenvaltioiden sitouttamista yhteistyöhön voidaankin pitää Naton yhtenä keskeisenä haasteena. Naton pääsihteerin Jens Stoltenbergin mukaan yhteistyöhön osallistumista voidaan lähestyä kolmesta näkökulmasta: ”*cash, capabilities and contribution*”.¹⁹³ Natossa taloudellinen taakanjako perustuu ensinnäkin sopimukseen bruttokansantuotteen kahden prosentin osuuden käyttämisestä puolustusmenoihin, joista lisäksi kaksikymmentä prosenttia tulee käyttää materiaali- ja varustehankintoihin.¹⁹⁴ Jäsenvaltiot ovat kuitenkin tasaisesti leikanneet puolustusbudjettejaan kylmän sodan päättymisen jälkeen ja vain muutama jäsenvaltio täyttää nämä määrät. Esimerkiksi vuonna 2014 jäsenvaltioista vain Yhdysvallat, Kreikka ja Iso-Britannia käyttivät puolustusmenoihin vähintään kaksi prosenttia bruttokansantuotteestaan ja näistä ainoastaan Yhdysvallat ja Iso-Britannia täyttivät myös varustehankintoihin liittyvän vaatimuksen.¹⁹⁵ Puolustukseen investoiminen on ollut haaste etenkin Euroopan valtioille, vaikka vuoden 2014 jälkeen puolustusbudjettien leikkaamiset ovat pääosin loppuneet ja varsinkin Itä-Euroopan valtiot ovat lisänneet määrärahojaan.¹⁹⁶ Puolustusmenoja ohjaavien sopimusten rikominen voidaan joidenkin näkemysten perusteella tulkita Naton turvallisuustakuiden mahdollistamaksi ongelmaksi.¹⁹⁷ Toisaalta keskustelua jäsenvaltioiden välisestä taakanjaosta on käyty koko Naton historian ajan, mikä kuvastaa monenkeskisen instituution haasteita jakaa yhteistyön hyödyt ja kustannukset vastaamaan kaikkien jäsenvaltioiden intressejä.

Osallistumiseen liittyvät haasteet ovat olleet vielä vääristyneempiä sotilaallisten resurssien osalta, vaikka juuri jäsenvaltioiden asevoimien ja suorituskykyjen on tarkoitus mahdollistaa Naton toiminta. Kylmän sodan jälkeen suorituskykyjä on leikattu ja erityisesti vuoden 2008 finanssikriisillä on ollut tähän merkittävät vaikutukset. Esimerkiksi viimeisen kymmenen vuoden aikana Euroopan jäsenvaltioiden suorituskyvyistä on kadonnut noin kaksikymmentäviisi prosenttia ja jäsenvaltioista vain kahdeksan tuottaa noin kahdeksankymmentä prosenttia kaikista Naton joukoista Euroopassa.¹⁹⁸ Haasteena on ollut erityisesti se, että jäsenvaltiot ovat

¹⁹² Petersson, Magnus: *NATO and the Crisis in the International Order: The Atlantic Alliance and Its Enemies*. Routledge 2019. s. 59.

¹⁹³ NATO: *Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of the North Atlantic Council at the level of Defence Ministers*. 2017a. [<http://www.nato.int>], luettu 2.2.2020.

¹⁹⁴ NATO (2019c).

¹⁹⁵ Ks. liite 1.

¹⁹⁶ Ibid.

¹⁹⁷ Matteaer, Alexander: *US Leadership and NATO: Revisiting the Principles of NATO Burden-Sharing*. Parameters, 46(1), 2016, s. 28. [<https://www.ies.be/>], luettu 19.10.2019.

¹⁹⁸ Major & Mölling (2017), s. 34.

voineet leikata haluamistaan suorituskyyvistä ilman keskinäistä sopimista tai Naton koordinoitua, minkä seurauksena sotilasliitolta on kadonnut keskeisiä suorituskyyviä.¹⁹⁹ Toisaalta kaikilla Naton jäsenvaltioilla ei edes ole suorituskyyviä osallistua Naton päätehtäviin tai oman alueen uskottavaan puolustamiseen. Esimerkiksi suurimmalta osalta jäsenvaltioista puuttuu joukot, joita tarvitaan ulkomaan operaatioissa.²⁰⁰ Toisaalta juuri tästä syystä kriisinhallintaoperaatiot ovat osaltaan vaikuttaneet tarpeeseen kehittää monikansallisia joukkorakenteita.

Taakan jakautumista Natossa ei pidä ymmärtää ainoastaan puolustusmäärärahojen ja suorituskyyvien näkökulmasta, joita useasti käytetään yksinkertaisina mittareina kuvaamaan jäsenvaltioiden sitoutumista keskinäiseen yhteistyöhön. Kenties vaikeimpana haasteena Naton yhteistyössä voidaankin pitää jäsenvaltioiden tahtoa osallistua itse toimintaan.²⁰¹ Tapauskohtainen tarkastelu osoittaa, että erityisesti kriisinhallintaoperaatiot ovat tuoneet mahdollisuuden ”valikoivalle osallistumiselle”, mikä on taas heikentänyt sotilasliiton jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuuta jaettujen riskien kannalta.²⁰² Tämän voidaan myös nähdä lisänneen epäluottamusta jäsenvaltioiden välillä.²⁰³ Ristiriitaisena voidaan myös pitää sitä, että sotilasliiton uusilta jäsenyyksiltä vaaditaan riittävää yhteensopivuutta ja osallistumista Naton toimintaan, mutta nämä ovat selkeästi olleet haasteita jo osalle nykyisistä jäsenvaltioista.²⁰⁴

Taakanjakoon liittyy myös hyvin perustavanlaatuisia kysymyksiä sotilasliiton jäsenvaltioiden sitoutumisesta, kuten esimerkiksi siitä ketkä viime kädessä vastaavat Euroopan puolustamisesta. Muun muassa Yhdysvallat on vetänyt pääosan Eurooppaan sijoitetuista joukoistaan kylmän sodan päättymisen jälkeen, mutta toistaiseksi eurooppalaisilla liittolaisilla on ollut haasteita korvata näitä suorituskyyviä.²⁰⁵ Tästä näkökulmasta transatlanttista taakanjakoa voidaan tarkastella sopimuksena Yhdysvaltain sitoutumisen ja Euroopan jäsenvaltioiden osallistumisen välisestä tasapainosta.²⁰⁶

Jäsenvaltioiden sitoutuminen Naton toimintaan on myös ajankohtainen kysymys nykyisessä turvallisuusympäristössä, sillä moninaisiin turvallisuusuhkiin vastaaminen tulee vaatimaan aikaisempaa aktiivisempaa osallistumista yhteiseen toimintaan. Mikäli jäsenvaltiot eivät ole valmiit sitoutumaan toistensa tukemiseen, on sotilasliiton sopimusten perimmäiset velvoitteet

¹⁹⁹ Major & Mölling (2017), s. 34–35.

²⁰⁰ Archick & Gallis (2005), s. 7.

²⁰¹ Major & Mölling (2017), s. 38; Lohela (2016), s. 64.

²⁰² Archick & Gallis (2005), s. 15; Schimmelfennig (2016), s. 101–102.

²⁰³ Tardy (2018); Gates (2011).

²⁰⁴ Ks. NATO: *Study on NATO Enlargement*. 1995. [<http://www.ndc.nato.int>], luettu 25.3.2019.

²⁰⁵ Kuusela (2016), s. 252–254.

²⁰⁶ Cooper, Charles & Zycher, Benjamin: *Perceptions of NATO Burden-Sharing*. RAND 1989, s. v.

uhattuna. Näiden haasteiden korjaaminen tulee vaatimaan jäsenvaltioiden välistä neuvottelemista ja sopimuksia yhteistyön koordinoimista, mitkä ovat kuitenkin osoittautunut haasteelliseksi etenkin Yhdysvaltojen ja Euroopan jäsenvaltioiden välillä presidentti Donald Trumpin hallintokaudella.²⁰⁷ Toisaalta voidaan ajatella, että osassa lähteissä tätä transatlanttisen dialogin nykyistä ongelmaa on korostettu jopa liikaa. Naton historia osoittaa sotilasliiton aiemminkin selviytyneen yhteistyön haasteista jäsenvaltioiden välisestä epäluottamuksesta huolimatta.

3.3. Organisaation ja päätöksentekoon liittyvät haasteet

Instituutiot eivät välttämättä edistä valtioiden välistä yhteistyötä. Syitä tähän on löydettävissä muun muassa instituutioiden rakenteista ja päätöksentekoon liittyvistä mekanismeista. Ensinnäkin valtioiden monenkeskinen yhteistyö on jo lähtökohtaisesti haastavampaa verrattuna kahdenkeskiseen yhteistyöhön, jossa intressien ja toimintojen yhteensovittaminen on yksinkertaisempaa. Toiseksi organisaation kehityksellä ja siihen kohdistuvilla muutoksilla voi olla vaikutuksia yhteistyön rakenteiden ja päätöksenteon toimivuuteen.

Natoa voidaan pitää nykyisin suurena ja monimutkaisena kansainvälisenä organisaationa verrattuna sen kylmän sodan aikaiseen rakenteeseen. Ensinnäkin Nato on laajentunut ja sen kolmekymmentä jäsenvaltiota edustavat hyvin heterogeenistä joukkoa valtioiden koon, resursien, sotilaallisia suorituskykyjen ja turvallisuusintressien perusteella. Valtioiden välillä on myös poliittisia eroavaisuuksia, vaikka kaikilta Naton jäseniltä vaaditaan sitoutumista demokratian arvoihin, sääntöpohjaisen järjestelmän kunnioittamiseen ja kiistojen rauhanomaiseen ratkaisemiseen.²⁰⁸ Esimerkiksi 2010-luvulla kansallismielisyyden ja populismin nousun seurauksena on eräiden jäsenvaltioiden tahto sitoutua näihin arvoihin kyseenalaistettu.²⁰⁹ Eroavaisuuksista huolimatta jäsenvaltiot ovat kuitenkin sotilasliiton organisaatiossa ja konsensusseen perustuvassa päätöksenteossa edustettuina samanveroisina. Nato on myös avoin uusille jäsenyyksille ja viimeisempänä sotilasliittoon on liittynyt Pohjois-Makedonian tasavalta vuoden 2020 maaliskuussa.²¹⁰

Yhteistyö Natossa on rakenteiltaan myös hyvin vakiintunutta, mikä näkyy päivittäisenä käytännön tason yhteistoimintana ja byrokrationa, kuten puolustussuunnitteluna, tutkimus- ja ke-

²⁰⁷ Major & Mölling (2017), s. 38; Sperling (2019), s. 62–63.

²⁰⁸ NATO (1949); NATO (1995).

²⁰⁹ Esim. Yhdysvaltain presidentti Trumpin hallintokausi, mutta myös haasteet Turkin, Puolan, Unkarin ja Slovakian hallintojen kanssa. Toisaalta Nato ei ole ollut aiemminkaan ”täysin demokraattinen” ja esimerkiksi kylmän sodan aikana osa jäsenvaltioista on ollut totalitäärisiä valtioita. Petersson (2019), s. 51–58; Sloan (2016), s. 9.

²¹⁰ NATO (2020).

hitystyönä sekä harjoitustoimintana.²¹¹ Vaikka vakiintuminen on auttanut organisaatiota selviytymään turvallisuusympäristön muutoksissa, sisältyy siihen myös haasteita. Esimerkiksi ajan saatossa jäsenvaltioille voidaan nähdä kehittyneen niin sanotut roolit, jotka ohjaavat muiden toimintaa Naton organisaatiossa. Muun muassa Yhdysvaltain osallistumisesta on tullut keskeinen tekijä määrittämään muiden jäsenvaltioiden osallistumista oman alueen ulkopuoliin operaatioihin, sillä se on Naton merkittävin suorituskykyjen tuottaja.²¹² Yhteistyön vakiintumisen myötä Naton organisaatiossa on säilynyt myös keskenään päällekkäisiä toimintoja, kuten useita valmiusjoukkorakenteita.²¹³ Syitä näiden päällekkäisyyksien muodostumiselle Natossa voidaan institutionalismin näkökulmasta selittää jäsenvaltioiden intresseinä säilyttää rakenteet, joiden kehittäminen on vaatinut niiltä aikaa ja resursseja.²¹⁴

Muutokset sotilasliiton rakenteissa ovat myös vaikuttaneet Naton päätöksentekoon, joka on organisaation perustamisesta lähtien pohjautunut jäsenvaltioiden väliseen konsensukseen. Konsensuksen voidaan nähdä vahvistavan Naton päätösten legitimitettä ja keinona varmistaa kaikkien jäsenvaltioiden turvallisuusintressien huomioiminen sekä niiden suvereniteetti päätöksenteossa.²¹⁵ Toisaalta on myös esitetty kriittisiä näkemyksiä tämän päätöksentekomenettelyn soveltuvuudesta sotilasliiton nykyiseen yhteistyöhön.²¹⁶ Ensinnäkin Naton laajentumisen seurauksena konsensuksen löytäminen kaikkien kolmenkymmenen jäsenvaltion välille voidaan pitää yhä haastavampana ja aikaa vievänä prosessina.²¹⁷ Toiseksi konsensuspohjainen päätöksenteko on tehnyt Natosta jäykän ja hitaasti reagoivan organisaation, sillä käytännössä päätöksenteko vaatii neuvottelemista jäsenvaltioiden välillä, kunnes yksimielinen päätös on löydetty.²¹⁸ Erityisesti nämä haasteet korostuvat turvallisuustilanteen nopeissa muutoksissa, kuten esimerkiksi vuonna 2014 Venäjän sotilaallisiin toimiin vastaamisessa. Toistaiseksi Natossa ei kuitenkaan ole suunniteltu konsensukseen perustuvasta päätöksenteosta luopumista.²¹⁹

Toisena Naton päätöksentekoon liittyvänä haasteena voidaan pitää organisaation kykyä tehdä muutoksia, mitä voidaan pitää turvallisuusinstituutioiden kannalta olennaisena. Monimutkaiset organisaatiot eivät kuitenkaan kykene muuttumaan helposti, etenkin mikäli ne koostuvat

²¹¹ Sloan (2016), s. 12; Sperling (2018), s. 352–354; Kuusela (2016), s. 259.

²¹² Sloan (2016); Tardy (2018); Sperling (2019).

²¹³ Major & Mölling (2017), s. 33.

²¹⁴ Schimmelfennig (2016), s. 99.

²¹⁵ Traugutt, Loren: *In Consensus Still Necessary Within NATO?* NDC Research Report 07/16, NATO Defense College 2016. [<http://www.ndc.nato.int>], luettu 20.2.2019. Konsensus tarkoittaa yksimielisyyttä.

²¹⁶ Kuusela (2016), s. 245.

²¹⁷ Traugutt (2016), s. 3–6.

²¹⁸ Traugutt (2016), s. 3–6; Kuusela (2016), s. 245–246.

²¹⁹ Kuusela (2016), s. 245.

useista jäsenistä ja perustuvat kollektiiviseen päätöksentekoon.²²⁰ Toiminnan vakiintumisen riskinä on ”polkuriippuvaisuuden” kehittyminen, jonka seurauksena muutosten tekeminen on yhä haastavampaa.²²¹ Myös Naton päätöksenteossa on ollut havaittavissa taipumusta säilyttää vakiintuneet käytännöt.²²² Esimerkiksi Naton päätöksenteon hitauteen Venäjän sotilaallisiin toimiin vastaamisessa vuonna 2014 vaikuttivat epätietoisuus Venäjän päämääristä sekä myös tarve arvioida uudelleen sotilaallisia uhkakuvia ja sotilasliiton omaa toimintaa, mitkä olivat viimeisen kahdenkymmenen vuoden ajan painottuneet oman alueen ulkopuolelle.²²³

Muutokset Natossa vaikuttavat myös sotilasliiton jäsenvaltioiden toimintaan. Esimerkiksi Naton toimet vastata nykyiseen turvallisuustilanteeseen vaativat sitoutumista muutoksiin pitkällä aikavälillä ja voivat vaatia osittaista paluuta kylmän sodan aikaisiin käytänteisiin. Osa jäsenvaltioista tulee vastustamaan näitä muutoksia, koska niiden toteuttaminen vaatisi lisää resursseja.²²⁴ Toisaalta mikäli Nato ei kykene muuttamaan rakenteitaan vastaamaan turvallisuusympäristön uhkakuviin, on koko sotilasliiton uskottavuus vaakalaudalla. Eräänlaisena uhkakuvana voidaankin pitää Naton säilymistä ”pysyvänä instituutiona”, jonka olemassaolo ei enää olisi sidoksissa jäsenvaltioiden turvallisuusintresseihin.²²⁵ Sotilasliiton tulevaisuuden kannalta merkitystä on ainoastaan sillä, miten merkittävänä jäsenvaltiot pitävät Naton tarjoamaa yhteistyörakennetta niiden oman turvallisuuden kannalta.

Tässä luvussa on tuotu esiin monenkeskiseen yhteistyöhön liittyviä haasteita Natossa tavoitteiden asettelun, jäsenvaltioiden osallistumisen ja organisaation rakenteiden näkökulmasta. Nämä haasteet voidaan nähdä sotilasliiton instituution sisäisinä ongelmina ja keskeistä on ymmärtää Naton jäsenvaltioiden merkitys niiden taustalla, kuin myös haasteisiin vastaamisessa. Liberalismin teoriat painottavat yhteistyön ongelmien ratkaisemisen syntyvän valtioiden keskinäisen neuvottelemisen ja sopimuksien kautta, mikä kuitenkin usein vaatii jonkinlaista aloitetta jäsenvaltioilta. Mahdollisuudet tähän vaikuttamiseen voidaan nähdä olevan kaikilla jäsenvaltioilla Natossa. Seuraavassa luvussa tullaankin käsittelemään kolmen keskeisen Naton jäsenvaltion aloitteita keskinäisen puolustusyhteistyön kehittämiseksi.

²²⁰ Szayna (2001), s. 11.

²²¹ Keohane (2006), s. 64.

²²² Schimmelfennig (2016), s. 95.

²²³ Larsen (2017), s. 9.

²²⁴ Ibid. s. 13–14.

²²⁵ Luvussa 2.2 käsiteltiin instituutioiden perustuvan jäsenvaltioiden intresseihin, jotka muuttuvat ajan kuluessa. Siksi yhtäkään instituutiota ei voida pitää pysyvänä rakenteena. Ks. Sloan (2016), s. 336–338.

4. ISO-BRITANNIAN, SAKSAN JA RANSKAN PUOLUSTUSYHTEISTYÖALOITTEET

Tässä luvussa käsitellään eurooppalaisen puolustusyhteistyön rakenteiden kehittymistä kolmen puolustusyhteistyöaloitteen näkökulmasta. Iso-Britannian *Joint Expeditionary Force*, Saksan *Framework Nations Concept* sekä Ranskan johtama *European Intervention Initiative* kuvastavat uusia malleja joustavasta puolustusyhteistyöstä. Aloitteilla on yhteys nykyisen turvallisuusympäristön muutoksiin, mutta myös sotilasliitto Naton instituution haasteisiin. Luvussa tarkastellaan puolustusyhteistyöaloitteita niiden tavoitteiden, kehittymisen ja toteutuksen näkökulmasta. Aloitteita vertaillaan keskenään lopuksi yhteenvedossa.

4.1. Iso-Britannia: Joint Expeditionary Force (JEF)

*“The JEF will be of variable size; a framework into which others fit. It will be the core of the UK’s contribution to any military action, whether NATO, coalition or independent.”*²²⁶

4.1.1. JEF-yhteistyön tavoitteet

Joint Expeditionary Force on Iso-Britannian johtama puolustusyhteistyöaloite, jossa kehitetään asevoimien operatiivisia suorituskkyjä ja valmiutta vastaamaan Eurooppaa uhkaaviin kriiseihin nyt ja tulevaisuudessa. JEF-aloite on osa Naton kehysvaltiokonseptia, *NATO Framework Nations Concept (NATO FNC)*.²²⁷ Yhteistyön keskiössä on monikansalliset nopean toiminnan joukot, joita voidaan käyttää joustavasti niin sotilasoperaatioissa ulkomailla kuin osana Naton kollektiivista puolustusta. Iso-Britannian kansallisesta hankkeesta kehittynyt monikansallinen yhteistyö on kehittynyt lyhyellä aikavälillä. Kehysvaltio Iso-Britannian lisäksi yhteistyössä on mukana kahdeksan valtiota: Alankomaat, Tanska, Norja, Viro, Latvia, Liettua, Ruotsi ja Suomi. JEF on ollut operatiivisessa valmiudessa vuodesta 2018 lähtien.²²⁸

²²⁶ “JEF on kooltaan muuttuva; kehys, johon muut sopivat. Se tulee olemaan Iso-Britannian kaiken sotilaalliseen toimintaan osallistumisen ydin, on sitten kyseessä Nato, jokin toinen liittouma tai toimiminen itsenäisesti”. Richards, David: *Annual Chief of the Defence Staff Lecture - Speech delivered by General Sir David Richards, Chief of the Defence Staff, at the Royal United Services Institute (RUSI), on 17 December 2012*. Iso-Britannian asevoimien komentajan Sir David Richardsin puhe RUSI:ssa 17.6.2012. [<http://rusi.org/>], luettu 2.1.2020. *Tutkijan käänös*.

²²⁷ The United Kingdom Ministry of Defence: *The Joint Expeditionary Force*. 2018a. [<https://kam.lt>], luettu 20.9.2019.

²²⁸ The United Kingdom Ministry of Defence: *Over 10,000 troops from nine nations ready to meet global challenges*. 2017. [<http://www.gov.uk>], luettu 2.1.2020.

Puolustusyhteistyö rakentuu Iso-Britannian alaisen kaikkien puolustushaarojen yhteisen valmiusjoukon ympärille, mihin muiden valtioiden on mahdollista liittyä joustavasti. JEF ei ole vakituinen joukkokokoonpano vaan joukkopooli, joka muodostetaan pääosin Iso-Britannian asevoimien nopean toiminnan joukoista.²²⁹ Iso-Britannian tavoitteena on mahdollistaa muiden valtioiden helpompi liittyminen sen johtamiin operaatioihin. Taustalla ovat erityisesti Iso-Britannian kansalliset intressit varmistua suorituskyvyistä, joilla kyetä toteuttamaan oman alueen ulkopuolelle suuntautuvia operaatioita tulevaisuudessakin.²³⁰ JEF-yhteistyö on myös suunniteltu käyttöperiaatteeltaan monipuoliseksi aina humanitaarisista avunannosta perinteiseen sotilaalliseen voimankäyttöön. Vaikka JEF kykenee itsenäisiin operaatioihin, voidaan sitä käyttää myös osana muita viitekehyksiä, kuten Naton, YK:n, EU:n tai *ad hoc* perusteisen koalition operaatioita.²³¹ Lisäksi JEF-aloitteessa pyritään resurssien tehokkaampaan käyttämiseen. Tästä syystä yhteistyö perustuu jo olemassa oleviin joukkoihin, eikä sisällä vaatimuksia uusien joukkorakenteiden tai suorituskykyjen perustamisesta.²³²

Iso-Britannia on painottanut puolustuspolitiikassa kansainvälisyyttä ja sillä on ollut myös aikaisempaa kahden- ja monenvälistä puolustusyhteistyötä Euroopan valtioiden kanssa. JEF-yhteistyöhön valikoiduilla valtioilla on hyvät diplomaattiset ja poliittiset suhteet saarivaltioon, joita Iso-Britannia pitää ”lähimpinä” ja ”saman mielisinä” kumppaneinaan.²³³ Muut valtiot ovat myös olleet kutsuttuja osallistumaan yhteistyöhön, mikä on osoitus Iso-Britannian poliittisesta tahdosta tehdä yhteistyötä niiden kanssa.²³⁴ JEF pitkälti perustuukin Iso-Britannian ja kumppanimaiden asevoimien aikaisempaan yhteistyöhön, kuten kokemuksiin Naton nopean toiminnan joukoissa ja kriisinhallintaoperaatioissa.²³⁵ Esimerkiksi Alankomaiden ja Iso-Britannian merivoimien välillä on ollut läheistä yhteistoimintaa jo vuodesta 1973 ja valtioilla on yhteinen maihinnousuosasto *UK/NL Landing Force*. Lisäksi Iso-Britannialla ja JEF-kumppaneilla on yhteistyökokemuksia sekä Irakin että Afganistanin sodista 2000-luvulla, joissa erityisesti Tanska on ollut tärkeä liittolainen.²³⁶ Näin ollen aikaisemmasta yhteistyöstä syntynyt toimintatapakulttuuri on toiminut pohjana JEF-yhteistyön kehittymiselle.

²²⁹ The United Kingdom Ministry of Defence (2018a). Vakituksella joukkokokoonpanolla viitataan englanninkieliseen käsitteeseen *standing force* ja joukkopoolilla käsitteeseen *force pool*. *Tutkijan käänös*.

²³⁰ The Parliament of the United Kingdom: *Future Army 2020 - Defence Committee Contents*. 2014. para 52. [<https://publications.parliament.uk>], luettu 25.3.2020.

²³¹ The United Kingdom Ministry of Defence (2018a). *Ad hoc* tarkoittaa ”tiettyä tehtävää varten”.

²³² *Letter of Intent between the defence ministers of Denmark, Estonia, Latvia, Lithuania, The Netherlands, Norway, and the United Kingdom concerning the development of the Joint Expeditionary Force*. 4.9.2014. [<https://www.parliament.uk/business/publications/>], luettu 10.9.2019.

²³³ Ibid.

²³⁴ Heier, Tormod: *Britain's Joint Expeditionary Force: A Force of Friends?* Johnson, Robert & Matlary, Janne (eds.): *The United Kingdom's Defence After Brexit: Britain's Alliances, Coalitions and Partnerships*. Palgrave Macmillan 2019, s. 189–190.

²³⁵ *Letter of Intent JEF* (2014).

²³⁶ Saxi (2017), s. 181–183.

JEF-aloitetta voidaan myös tarkastella Pohjois-Euroopan valtioiden keskeisenä alueellisena puolustusyhteistyönä, jonka taustalla ovat valtioiden yhtenevät turvallisuusintressit. Esimerkiksi Iso-Britannian ja sen yhteistyökumppanit ovat jakaneet samansuuntaisia näkemyksiä EU:n politiikassa ja niiden välinen vuorovaikutus on myös syventynyt Iso-Britannian vuonna 2010 perustamassa Pohjoisen Ryhmässä, *Northern Group*.²³⁷ Ryhmän tarkoituksena on ollut toimia pohjoiseurooppalaisten valtioiden välisenä foorumina turvallisuus- ja puolustuspolitiikan aiheisiin liittyen. JEF-aloitteen merkitys alueellisena puolustusyhteistyönä on korostunut viime vuosina erityisesti Itämeren alueella. Iso-Britannian näkee JEF-yhteistyön vahvistavan kumppaneidensa puolustuksen pelotetta Venäjän sotilaallista uhkaa vastaan.²³⁸

JEF-yhteistyöllä on myös sidos sotilasliitto Naton viitekehykseen. Ruotsia ja Suomea lukuun ottamatta kaikki yhteistyöhön osallistuvat valtiot ovat Naton jäsenvaltioita ja ovat aktiivisesti osallistuneet sotilasliiton toimintaan.²³⁹ Iso-Britannian tavoitteena ei ole ollut kilpailla Naton rakenteiden kanssa, vaan JEF on tarkoitettu täydentämään sotilasliiton suorituskykyä nopean toiminnan joukkojen osalta.²⁴⁰ Tätä voidaan pitää myös yhtenä syynä, miksi aloite kuuluu osaksi Naton kehysvaltiokonseptia, vaikkakin se ei ole yhtä sidottu sotilasliiton rakenteisiin kuin esimerkiksi Saksan FNC-aloite. JEF-yhteistyö tarjoaa Iso-Britannialle myös mahdollisuuden säilyttää keskeinen asemansa aktiivisena toimijana Euroopan puolustuspolitiikassa EU:sta eroamisen jälkeenkin.²⁴¹

4.1.2. JEF-yhteistyön kehittyminen

JEF-aloitteen on nopeasti kehittynyt kansallisesta aloitteesta monikansalliseksi yhteistyöksi. Alkuperäisestä aloitteesta syntynyt suunnitelma perustaa nopean toiminnan joukkopooli kriisinhallintaoperaatioita varten on nykyisin painottunut enemmän alueelliseen monikansalliseen puolustusyhteistyöhön osana Naton kollektiivista puolustusta. JEF:n kehitykseen ovat vaikuttaneet monet samoista tekijöistä, kuin eurooppalaisessa sotilaallisessa yhteistyössä yleensäkin 2010-luvulla: nopean toiminnan joukkojen kehittyminen, taloudellisten resurssien leikkaaminen ja muutokset turvallisuusympäristössä.

²³⁷ Saxi (2017), s. 187–188.

²³⁸ The United Kingdom Ministry of Defence: *Ministry of Defence Annual Report and Accounts 2018–19*. 2019. s. 49. [<https://www.gov.uk>], luettu 25.3.2020.

²³⁹ Ruotsi ja Suomi ovat kuitenkin Naton pitkäaikaisia kumppanuusmaita ja mukana laajennettujen mahdollisuuksien yhteistyöohjelmassa (EOP). NATO: *Partnership Interoperability Initiative*. 2017b. [<http://www.nato.int>], luettu 2.1.2020.

²⁴⁰ The United Kingdom Ministry of Defence (2018a).

²⁴¹ HM Government: *National Security Capability Review*. 2018, s. 8. [<https://www.gov.uk/>], luettu 20.9.2019.

Kylmän sodan päätyttyä vauhditti nopean toiminnan joukkojen kehittämistä, joiden nähtiin soveltuvan uusin uhkakuviiin. Myös Iso-Britannia kehitti 1990-luvulla kansallista nopean toiminnan joukkoa, *Joint Rapid Deployment Force (JRDF)*²⁴², jonka myöhemmin korvasi *Joint Rapid Reaction Force (JRRF)*.²⁴³ Tarpeeseen kehittää JRRF vaikutti erityisesti vuoden 1998 *Strategic Defence Review*, jossa Iso-Britannian omaksuma *Expeditionary Defence Strategy* painotti ennakoivaa toimintaa globaalissa kriisinhallinnassa.²⁴⁴ Iso-Britannia osallistuiakin aktiivisesti oman alueen ulkopuolisiin operaatioihin, kuten Kosovossa, Sierra Leonessa, Afganistanissa ja Irakissa.²⁴⁵ JRRF:n yhtenä vaatimuksena oli pystyä tarvittaessa lähettämään peräti 30 000 sotilasta kahteen samanaikaiseen operaatioon kaikkialla maailmassa.²⁴⁶ Tämä toteutui Iso-Britannian osallistuessa sekä Afganistanin että Irakin sotiin 2000-luvulla.

Afganistanin ja Irakin sotien seurauksena lähes kaikki Iso-Britannian joukot olivat useita vuosia sidottuna operaatioihin ulkomailla, jonka seurauksena asevoimien resurssit olivat ääriarjoilla. Kun operaatioista lopulta vetäydyttiin asevoimissa aloitettiin laaja selvitystyö, jossa operaatiosta saatuja kokemuksia analysointiin uudeksi strategiaksi.²⁴⁷ Jatkossa vastaavat ongelmat pyrittiin välttämään olemalla ”valikoivampia” asevoimien käytön suhteen ja ”lähettämällä joukkoja ainoastaan sinne, missä Iso-Britannian keskeiset kansalliset intressit ovat uhattuna”.²⁴⁸ Samalla aloitettiin asevoimien resurssien ja suorituskykyjen ”palauttaminen”, jotta kyky Afganistanin kaltaisiin vaativiin operaatioihin säilyisi myös tulevaisuudessa.²⁴⁹

Iso-Britannia ryhtyi painottamaan kansainvälistä yhteistyötä puolustuspolitiikassaan erityisesti 2010-luvulla.²⁵⁰ Tämän voidaan nähdä olevan osittain seurausta asevoimien resurssien ongelmista. Lisäksi Afganistanin ja Irakin sotien myötä yhä harvempi Euroopan valtio oli valmis lähettämään joukkoja kriisinhallintaoperaatioihin, joten Iso-Britannian harjoittama yhteistyö syveni entisestään niiden valtioiden kanssa, jotka olivat halukkaita ja sotilaallisilta suoritusky-

²⁴² Independent: *Britain's new Joint Rapid Deployment Force becomes operational*. 2.8.1996. [<http://www.independent.co.uk/>], luettu 2.1.2020.

²⁴³ Saxi (2017), s. 173–174.

²⁴⁴ HM Government: *Strategic Defence Review 1998*. 1998. [<https://www.gov.uk/>], luettu 20.9.2019.

²⁴⁵ Reynolds, David: *Shaping the future: The UK's Joint Expeditionary Force*. Jane's Defence Weekly 2019. [<https://www.janes.com/>], luettu 2.2.2020.

²⁴⁶ Saxi, Håkan: *The UK Joint Expeditionary Force (JEF)*, IFS Insights 5/2018, Norwegian Institute for Defence Studies 2018, s. 2. [<https://forsvaret.no/ifs/Publikasjoner/>], luettu 10.9.2019.

²⁴⁷ Ibid. Irakista vetäydyttiin vuonna 2009 ja Afganistanista 2014.

²⁴⁸ HM Government: *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*. 2010. [<https://www.gov.uk/>], luettu 20.9.2019. *Tutkijan käänös*.

²⁴⁹ Ibid.

²⁵⁰ Vuoden 2010 puolustus- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa ilmaistaan kansainvälisen yhteistyön merkitys Iso-Britannian toiminnalle, kun taas vuoden 2015 selonteossa kansainvälinen yhteistyö on jo toiminnan lähtökoh-
ta (*international by design*). HM Government (2010), s. 25–30; HM Government: *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015*. 2015, s. 49. [<https://www.gov.uk/>], luettu 20.9.2019.

vyiltään kykeneviä toimimaan sotilasoperaatioissa ulkomailla.²⁵¹ Yhtenä esimerkkinä yhteistyön syventämisestä poliittisella tasolla voidaan pitää edellä mainittua Pohjoisen Ryhmää.

Puolustusyhteistyö käytännön tasolla syveni entisestään vuonna 2010, kun Iso-Britannia ja Ranska solmivat kaksi kahdenvälistä sopimusta, *Lancaster House Treaties*, yhteistyöstä puolustus- ja turvallisuuspolitiikassa.²⁵² Sopimusten seurauksena syntyi yhteinen joukkorakenne *Combined Joint Expeditionary Force (CJEF)*. CJEF-yhteistyö on monella tavalla tavoitteeltaan ja rakenteeltaan yhtenevä myöhemmin perustetun JEF-aloitteen kanssa. Esimerkiksi CJEF on joukkopooli ja sisältää kaikkien puolustushaarojen joukkoja, jotka koottaisiin tarvittaessa molempien maiden yhteisestä sopimuksesta. Myös CJEF:a valmistauduttaisiin käyttämään useissa eri skenaarioissa, kuten osana Naton, YK:n tai EU:n operaatioita.²⁵³ Toisaalta CJEF-yhteistyöhön sisältyy Iso-Britannian kannalta monia haasteita. Esimerkiksi yhdistetty johtovastuu tekee käytännön tason yhteistyöstä monimutkaista. Lisäksi hankkeen intressit ovat alusta alkaen olleet enemmän poliittiset kuin sotilaallisiin uhkakuviiin perustuvia.²⁵⁴ Haasteena voidaan pitää myös Ranskan ja Iso-Britannian, Euroopan suurimpien asevoimien, intressien yhteensovittamista CJEF:n viitekehysessä.²⁵⁵ Tästä näkökulmasta on ymmärrettävää, miksi Iso-Britannia on myöhemmin suosinut yhteistyötä pienempien valtioiden kanssa.

JEF esiteltiin julkisuudessa ensimmäistä kertaa Iso-Britannian asevoimien komentajan kenraali Sir David Richardsin puheessa *Royal United Services Institute*-ajatushautomon tilaisuudessa joulukuussa vuonna 2012.²⁵⁶ Tuolloin päätös Iso-Britannian joukkojen vetämisestä Afganistanista oli jo tehty. Puheessaan Richards painotti tarvetta yhteistyölle liittolaisten kanssa, valmiutta vastata muuttuvaan turvallisuusympäristöön sekä resurssien tehokkaampaa kohdentamista. Iso-Britannian uutta JEF-puolustusyhteistyöaloitetta hän piti osoituksena kaikista näistä periaatteista. Richardsin mukaan uuden yhteistyön tulisi kuitenkin olla syvemmin integroitua aikaisempaan verrattuna. Yhtenä esimerkkinä tiiviimmästä yhteistyöstä hän pitää Iso-Britannian ja Ranskan välistä CJEF-yhteistoimintaa. Richardsin mielestä JEF:n tulisi olla ”kehys, johon muut sopivat”, mahdollistaen yhteistyön jatkamisen Afganistanissa sotineiden liittolaisten kanssa sekä Naton ulkopuolisten valtioiden kanssa. Richardsin mielestä JEF tulee

²⁵¹ Saxi (2018), s. 2.

²⁵² The United Kingdom Prime Minister’s Office: *UK–France Summit 2010 Declaration on Defence and Security Co-operation*. 2010. [<http://www.gov.uk>], luettu 2.1.2020.

²⁵³ Ibid.

²⁵⁴ Iso-Britannian ja Ranskan CJEF-yhteistyön perustamisen taustalla on valtioiden poliittisen ja sotilaallisen johdon intressejä syventää kahdenvälisiä suhteita yhteistyön kautta. CJEF-yhteistyöllä haluttu korostaa Iso-Britannian ja Ranskan ”luonnollista kumppanuutta”, millä viitataan valtioiden sotilaallisesti merkittävään asemaan Euroopassa. Ks. Saxi (2017), s. 181; Heier (2019), s. 196.

²⁵⁵ Heier (2019), s. 190–197.

²⁵⁶ Richards (2012).

myös suunnitella vastaamaan Iso-Britannian muihin velvoitteisiin sotilasliitto Natossa. Näin ollen JEF:sta tulisi Iso-Britannian asevoimien toiminnan ydin, jota valmistauduttaisiin käyttämään kaikissa tilanteissa joko itsenäisesti tai osana liittoumaa.²⁵⁷

JEF julkistettiin viralliseksi puolustusyhteistyöaloitteeksi vuonna 2014 Naton huippukokouksessa Walesissa.²⁵⁸ Tuolloin hyväksyttiin Saksan aloitteesta syntynyt Naton kehysvaltiokonsepti, joka sisälsi kolmen johtovaltion perustamat puolustusyhteistyöhankkeet Naton suorituskykyjen ja joukkojen kehittämiseksi. JEF:sta tuli Iso-Britannian johtama kehysvaltiohanke. Naton tavoitteena on ollut, että JEF:sta tuli perustaa ”kaikkiin operaatioihin kykenevä nopean toiminnan joukko” ja sen yhteistyö ”helpottaisi joukkojen ja sotilaallisten suorituskykyjen tehokkaampaa kohdentamista”.²⁵⁹ JEF:n hyväksyminen osaksi Naton viitekehystä on myös merkinnyt yhteistoiminnan painottumista kollektiiviseen puolustukseen, kuitenkin säilyttäen alkuperäisen tavoitteen käyttää joukkoa oman alueen ulkopuolisissa operaatioissa. Tämän muutoksen voidaan nähdä olevan seurausta Naton tarpeesta vastata sekä Venäjän sotilaalliseen uhkaan, että myös ääri-islamistisen *Daesh*-järjestön vastaiseen taisteluun Irakin ja Syyrian alueilla.²⁶⁰ JEF:n tuomaa ”valmiutta” ja ”joustavuutta” sotilasliiton suorituskykyihin korostettiin myös Naton huippukokouksessa Varsovassa 2016.²⁶¹

Iso-Britannian liittolaisista Alankomaat, Norja, Tanska, Viro, Latvia ja Liettua liittyivät JEF-yhteistyöhön solmimalla aiesopimuksen, *Letter of Intent*, Walesin huippukokouksessa 2014. Samalla asetettiin tavoitteeksi, että muodostettavan valmiusjoukon tulisi saavuttaa operatiivinen valmius vuoden 2018 aikana.²⁶² JEF-yhteistyön peruseriaatteet alkoivat kuitenkin hahmottumaan käytännössä jo ennen yhteistyön virallista julkistamista, kun Iso-Britannia lähetti joukkoja tukemaan Ebola-viruksen pysäyttämistä Sierra Leonessa vuoden 2014 lopussa. Tätä varten nopealla aikataululla muodostettiin operaatio GRITROCK, johon Iso-Britannia sai tueksi Alankomaiden, Norja ja Tanskan joukkoja ja suorituskykyjä. Vaikka operaatio ei virallisesti ollut osa vielä suunnitteilla ollutta JEF-yhteistyötä, sen toteutus kuvasti JEF:lta vaadittuja tavoitteita joustavasta rakenteesta ja yhteistoimintakyvystä.²⁶³

²⁵⁷ Richards (2012).

²⁵⁸ NATO: *Wales Summit Declaration*. 2014a. [<http://www.nato.int>], luettu 10.9.2019.

²⁵⁹ Ibid. para 67. *Tutkijan käännös*.

²⁶⁰ Saxi, (2017) s. 188. *Daesh* arabiankielinen nimi ISIS-terroristijärjestölle.

²⁶¹ NATO: *Warsaw Summit Communiqué*. 2016a, para 78. [<http://www.nato.int>], luettu 10.9.2019.

²⁶² *Letter of Intent JEF* (2014).

²⁶³ The United Kingdom Ministry of Defence (2018a).

Vuonna 2015 valtioiden puolustusministerit allekirjoittivat yhteisymmärryspöytäkirjan, *Foundation Memorandum of Understanding*, puolustusyhteistyön virallisesta käynnistämisestä. Tämän jälkeen JEF-yhteistyöhön ovat vielä liittyneet Ruotsi sekä Suomi vuonna 2017.²⁶⁴ On esitetty näkemyksiä, että Iso-Britannia olisi halunnut myös Kanadan osaksi JEF-yhteistyötä valtioiden aikaisemman sotilaallisen yhteistyön ja läheisten suhteiden perusteella, mutta Kanada on toistaiseksi päättänyt olla liittymättä aloitteeseen.²⁶⁵ Kanadan jättäytymisen JEF:n ulkopuolelle voidaan nähdä vaikuttaneen puolustusyhteistyön eurooppalaisuuteen sekä osittain myös puolustusyhteistyön painottumiseen Itämeren alueelle.

Viime vuosina JEF on näyttäytynyt yhä enemmän Pohjois-Euroopan valtioiden alueellisena puolustusyhteistyönä, jonka keskiössä ovat olleet vuosittaiset yhteiset sotaharjoitukset. Harjoituksia on järjestetty vaihtelevilla kokoonpanoilla vuodesta 2016 lähtien.²⁶⁶ Iso-Britannian johtama *Joint Warrior*-harjoitus oli ensimmäinen yhteistoimintaharjoitus, johon kaikki nykyiset JEF-valtiot osallistuivat.²⁶⁷ Myöhemmin samana vuonna JEF:n arvioitiin saavuttaneen operatiivinen valmius ja perustamisvaiheen päätteeksi solmittiin tarkennettu yhteisymmärryspöytäkirja, *Comprehensive Memorandum of Understanding*.²⁶⁸ JEF:n ensimmäisenä valmiuden aikaisena operatiivisena tehtävänä voidaan pitää osallistumista *Baltic Protector*-harjoitukseen vuonna 2019, johon kaikki JEF-valtiot osallistuivat osana Naton BALTOPS 2019-harjoitusta.²⁶⁹ Seuraavaa suurempaa yhteistoimintaharjoitusta on suunniteltu vuodelle 2021.²⁷⁰ On myös esitetty näkemyksiä Iso-Britannian intresseistä saada JEF osallistumaan sotilasoperaatioihin lähitulevaisuudessa, jotta JEF-yhteistyö ei jäisi pelkäksi koulutusorganisaatioksi.²⁷¹

4.1.3. JEF-yhteistyön toteutus

JEF-yhteistyö on suunniteltu toteutukseltaan joustavaksi, mutta se perustuu silti vahvasti Iso-Britannian asevoimien suorituskykyihin. Joukkopoolin runko koostuu Iso-Britannian valmiusjoukoista, jotka muodostavat noin yhdeksänkymmentä prosenttia kaikista JEF:n joukoista ja suorituskyvyistä.²⁷² JEF sisältää osia kaikista kolmesta puolustushaarasta; maa-, meri- ja il-

²⁶⁴ The United Kingdom Ministry of Defence (2018a).

²⁶⁵ Saxi (2017), s. 189.

²⁶⁶ Reeve, Richard: *The UK's Joint Expeditionary Force*. Oxford Research Group, Sustainable Security Programme, Org explains #10, 2019, s. 2. [<https://www.oxfordresearchgroup.org.uk>], luettu 20.9.2019.

²⁶⁷ Reynolds, David: *Exercise marks final validation of Joint Expeditionary Force*. Jane's Defence Weekly 2018. [<https://www.janes.com>], luettu 2.2.2020.

²⁶⁸ The United Kingdom Ministry of Defence (2017).

²⁶⁹ Willett, Lee: *Rapid response: JEF maritime deployment demonstrates flexibility to meet participant requirements*. Jane's Navy International 2019. [<https://www.janes.com>], luettu 2.2.2020.

²⁷⁰ Hagström Frisell & Sjökvist (2019), s. 32

²⁷¹ Ibid. s. 32, 34–35.

²⁷² Esim. *16 Air Assault Brigade ja 3 Commando Brigade*. Ks. Reynolds (2019).

mavoimista. Iso-Britannia tarjoaa yhteistyöhön myös kaikki kriittiset suorituskyvyt sekä komentorakenteet. Muut valtiot voivat halutessaan ilmoittaa omia joukkojaan osaksi tähän Iso-Britannian asevoimien muodostamaan runkoon. JEF-joukot kootaan aina tapauskohtaisesti ja operaatiosta riippuen.²⁷³ Yhteensä joukkopoolissa on kerrallaan korkeintaan noin 10 000 sotilasta, joita vaihdetaan rotaation perusteella.²⁷⁴ JEF-yhteistyöhön sijoitetut joukot eivät ole sidottuja vain tähän yhteistyökehykseen vaan niitä voidaan käyttää samanaikaisesti myös muissa kansainvälisissä joukkopoleissa ja tehtävissä. Esimerkiksi Iso-Britannian JEF-joukot voivat samaan aikaan toimia myös osana CJEF:n viitekehystä tai Naton valmiustehtävissä.²⁷⁵

JEF on joustava toiminnoiltaan, sille suunniteltu tehtäväkenttä on laaja ja kattaa skenaariot aina humanitaarisista operaatioista taistelutehtäviin. JEF:n käyttämiseen erillisenä elementtinä taistelutehtävissä ei ensisijaisesti pyritä, mutta se voi toimia väliintulojoukkona sillanpääaseman saavuttamiseksi suuremman liittouman tai Naton joukkoja varten. JEF-joukot voidaan määritellä neljään viitekehykseen käyttötarkoituksen ja johtovastuiden perusteella. Ensinnäkin JEF:n rungon muodostavia Iso-Britannian asevoimien joukkoja, *UK JEF Forces*, voidaan käyttää itsenäisesti kansallisessa viitekehyksessä. Mikäli operaatiossa on mukana myös muita JEF-aloitteeseen osallistuvia valtioita, *Partner Nations (PN)*, on Iso-Britannialla tällöin johtovastuu ja viitekehyksestä käytetään JEF-käsitettä. JEF voidaan myös integroida osaksi suurempaa monikansallista operaatiota, jossa Iso-Britannian ja sen kumppanivaltioiden joukot ovat tukemassa kansainvälistä liittoumaa. Tällainen viitekehystenä voi toimia esimerkiksi Naton, YK:n tai *ad hoc*-liittouman johtama operaatio. Lisäksi Iso-Britannian JEF-joukot voivat toimia myös Ranskan kanssa jaetun johtovastuun alla CJEF-yhteistyön viitekehystä.²⁷⁶

Sotilaalliselta rakenteeltaan JEF koostuu etujoukosta, pääjoukosta ja komento- ja tukiosista. Etujoukko, *Lead Element (LE)*, muodostetaan kaikkein korkeimman valmiuden joukoista, joilla mahdollistetaan tehtävän nopea aloittaminen ja reaktiivinen toiminta. Sen sijaan pääjoukko, *Main Intervention Capability (MIC)*, perustuu laajempaan joukkoon valmiudessa olevia osastoja, sisältäen myös enemmän huollon tuesta riippuvaisia raskaampia suorituskykyjä.²⁷⁷ JEF-kumppanuusvaltioiden joukkoja käytettäisiin todennäköisemmin osana pääjoukkoa. Vaikka molemmat osat sisältävät osia kaikista puolustushaaroista, on molemmissa suurin osa

²⁷³ The United Kingdom Ministry of Defence (2018a).

²⁷⁴ Saxi (2017), s. 173, 188.

²⁷⁵ The United Kingdom Ministry of Defence (2018a). Esim. Naton *Very High Readiness Task Force (VJTF)*.

²⁷⁶ Ibid. Kansallisesta viitekehyksestä käytetään käsitettä *UK National*. Naton tai muun liittouman viitekehyksestä käytetään käsitteitä *Alliance* tai *Coalition*.

²⁷⁷ The United Kingdom Ministry of Defence (2018a).

koottu maavoimien joukoista.²⁷⁸ JEF:n suorituskkyjen kehittämisen ja harjoittelun keskiössä on erityisesti ollut merivoimien ja merijalkaväen yhteinen taisteluosasto *JEF Maritime Task Force*.²⁷⁹ Yhtenä syynä tähän voidaan erään näkemyksen mukaan pitää Iso-Britannian omien merivoimien suorituskkyvajeita, joita kansainvälisellä yhteistyöllä pyritään täydentämään.²⁸⁰

JEF:n komento- ja tukiosat muodostetaan joustavasti operaation luonteesta riippuen. JEF:n operatiivinen komentaja ja esikunta valitaan Iso-Britannian asevoimista. Iso-Britannialla on esimerkiksi kaksi puolustushaarojen yhteistä esikuntaa, *Standing Joint Force Headquarters (SJFHQ)*, jotka ovat jatkuvassa valmiudessa. Myös kumppanuusvaltioiden on mahdollista lähettää joukkoja esikuntiin tai tarjota asevoimiensa tukiosia operatioihin.²⁸¹

JEF-yhteistyössä valtiot vastaavat omien joukkojensa päätöksenteosta, kustannuksista ja operatioihin osallistumisesta.²⁸² Iso-Britannialla on operatiivinen johtovastuu yhteisissä operatioissa, mikä ei kuitenkaan kumoa kunkin valtion erillistä kansallista ohjausta joukkojensa toimintaan liittyen.²⁸³ Toistaiseksi Iso-Britannian kumppaneiden asevoimista joukkopooliin ovat osallistuneet ainakin Tanska pataljoonan suuruisilla osilla ja Baltian maat noin komppanian vahvuisilla osastoilla, kun taas Alankomaat ja Norja ovat tarjonneet yhteistyöhön amfibiojoukkoja ja suorituskkyjä merivoimista ja ilmavoimista.²⁸⁴ Yhteistoimintakkyä ja valmiutta ylläpidetään yhteisillä harjoituksilla sekä kahdenvälisillä harjoitusohjelmilla, joihin myös Suomi on osallistunut.

Yhteistoimintakyvyn kehittämistä voidaan pitää JEF-yhteistyön painopisteenä ja sitä on pyritty kehittämään etenkin yhteisillä harjoituksilla. Yhteistoimintakky perustuu Naton doktriiniin ja standardeihin.²⁸⁵ Vaikka JEF:n tavoitteena ei varsinaisesti ole kehittää asevoimien suorituskkyä, voidaan yhteistoiminnasta saatuja kokemuksia hyödyntää muissa hankkeissa.²⁸⁶ Harjoitusten myötä on mahdollista vakiinnuttaa yhteistyöhön osallistuvien valtioiden asevoimien välille yhtenevät käytännöt ja ohjata doktriinien kehittämistä samankaltaisiksi.²⁸⁷ Toistaiseksi

²⁷⁸ Hagström Frisell & Sjökvist (2019), s. 30.

²⁷⁹ Reeve (2019), s. 2. Iso-Britannian kuninkaallisen laivaston *Amphibious Task Force* muodostaa rungon JEF:n merivoimien ja merijalkaväen taisteluosastolle.

²⁸⁰ Heier (2019), s.194–195.

²⁸¹ The United Kingdom Ministry of Defence (2018a).

²⁸² Glatz & Zapfe (2017a), s. 3.

²⁸³ The United Kingdom Ministry of Defence (2018a).

²⁸⁴ Saxi (2018), s. 3; The United Kingdom Ministry of Defence: *UK and allies stand united in face of intensifying threats*. 2018b. [<http://www.gov.uk/government>], luettu 2.1.2020.

²⁸⁵ Ibid.

²⁸⁶ The United Kingdom Ministry of Defence (2018a).

²⁸⁷ Saxi (2018), s. 3. Esimerkiksi Tanskan *Jutland Dragoon Regiment*, Liettuan *Iron Wolf Brigade* ja Latvian *Mechanized Infantry Brigade*.

harjoitusten määrää ovat rajoittaneet Iso-Britannian muut velvoitteet Natossa ja CJEF-yhteistyössä. Vaikka JEF-yhteistyö painottuu operatiiviselle tasolle, sisältää se myös ministeritason harjoituksia keskinäisen ymmärryksen ja päätöksenteon kehittämiseksi.²⁸⁸

JEF:n tehtävään lähettämisestä ja kokoamisesta päättää Iso-Britannia johtovastuunsa mukaisesti ja käytännössä päätöksen tästä tekevät Iso-Britannian pääministeri ja hallitus. Iso-Britannian puolustusministeriö vastaa muiden valtioiden osallistumisen koordinoimisesta JEF-operaatioihin liittyen.²⁸⁹ On myös huomioitava, että JEF:n rakenne mahdollistaa tarvittaessa Iso-Britannian itsenäisen toiminnan ja sitä voidaanakin pitää siksi selkeästi Iso-Britannian alaisena valmiusjoukkona.²⁹⁰ Tämä tietoinen valinta mahdollistaa yhteistyön joustavuuden ja nopean päätöksenteon välttämällä turhia institutionaalisia ja sitovia rakenteita.

4.2. Saksa: Framework Nations Concept (FNC)

*“Die Nato muss europäischer werden. Es gibt eine Unwucht in der Nato. Die Amerikaner tragen deutlich mehr Last als wir Europäer und sie weisen zu Recht darauf hin, dass wir Europäer relevanter werden müssen. Wer aber relevant sein will, muss handeln. Wir haben deshalb das Rahmennationenkonzept auf den Weg gebracht, an dem die Europäer arbeiten.”*²⁹¹

4.2.1. FNC-yhteistyön tavoitteet

Kehysvaltiokonsepti, saksaksi *Rahmennationenkonzept*, on Saksan käynnistämä puolustusyhteistyöaloite, jonka tavoitteena on sotilaallisten voimavarojen yhteinen ja koordinoitu kehittäminen Euroopan valtioiden kesken. FNC-aloite on myös osa Naton kehysvaltiokonseptia ja painottuu erityisesti sotilasliiton kollektiivisen puolustuksen vahvistamiseen Euroopassa. Saksan lisäksi FNC-yhteistyössä on mukana yhteensä 21 Euroopan valtioita, joista suurin osa on

²⁸⁸ Hagström Frisell & Sjökvist (2019), s. 30–32, 37.

²⁸⁹ Ibid. s. 30–32.

²⁹⁰ Saxi (2017), s. 175.

²⁹¹ ”Natosta täytyy tulla enemmän eurooppalainen. Natossa on epätasapainoa. Amerikkalaiset vastaavat huomattavasti suuremmasta taakasta, kuin me eurooppalaiset ja he ovat perustellusti huomauttaneet, että meidän eurooppalaisten tulee olla merkittävämpiä. Mutta halutakseen olla merkityksellinen, tulee toimia. Siksi olemme käynnistäneet kehysvaltiokonseptin, jonka parissa me eurooppalaiset toimimme”. Von der Leyen, Ursula: *Bundesministerin der Verteidigung Dr. Ursula von der Leyen bei der internationalen Festveranstaltung anlässlich des 60. Jahrestages des Beitritts der Bundesrepublik Deutschland zum Nordatlantik-Vertrag am 30. Juni 2015 im Auswärtigem Amt, Berlin*. Saksan puolustusministerin Ursula von der Leyenin puhe Saksan liittotasavallan Nato-jäsenyyden 60-vuotisjuhlissa Berliinissä 30.6.2015. [<https://www.dmkn.de/wp-content/uploads/2015/06/60-Jahre-DEU-in-NATO.pdf>], luettu 1.3.2020. Tutkijan käännös.

sotilasliitto Naton jäsenvaltioita. Muista osallistuvista valtioista Ruotsi, Suomi ja Itävalta kuuluvat EU:iin, kun taas Sveitsi on puolueeton valtio.²⁹²

FNC-aloitteen tavoitteena on saavuttaa pitkällä aikavälillä ”järjestelmällisempää, syvempää ja tehokkaampaa yhteistyötä” kehittämällä yhteistyörakenteita.²⁹³ Eurooppalaisilla asevoimilla on ollut päällekkäisyyksiä suorituskvyvyissään ja lisäksi monenlaiset puolustusyhteistyöhankkeet ovat johtaneet keskenään kilpaileviin projekteihin. Järjestämällä käytössä olevat resurssit tehokkaammin saadaan paitsi kustannussäästöjä, mutta myös parempia operatiivisia kykyjä vastata sotilaallisiin uhkiin. Erityisesti Venäjän sotilaalliset toimet Ukrainassa ovat saaneet Naton jäsenvaltiot kehittämään kollektiivista puolustusta Euroopassa. FNC-yhteistyö painottuikin erityisesti Naton eurooppalaisten jäsenvaltioiden suorituskvykyjen ja yhteistyön kehittämiseen, millä samalla pyritään myös kehittämään sotilasliiton sisäistä taakanjakoa.²⁹⁴

FNC-yhteistyö on yhdistelmä joustavaa osallistumista sekä sitoutumista pitkän aikavälin kehitystyöhön. Yhteistyöhön osallistuminen on avointa halukkaille ja joustavaa valtioiden omista intresseistä riippuen. Keskeisenä pyrkimyksenä FNC-aloitteessa on auttaa Euroopan valtioita tunnistamaan asevoimiensa suorituskvykyjen kehitystarpeet ja ohjata niiden kehittämistä keskitetysti, sillä Natossa ei ole ollut mekanismeja puuttua jäsenmaidensa resurssien leikkaamiseen. Toisin sanoen FNC-aloite on keino sitouttamaan Naton jäsenvaltiot keskinäiseen yhteistyöhön ja samalla ylläpitämään sotilaalliset suorituskvykynsä. Yhteistyön mahdollistaa myös pienten ja suurten valtioiden asevoimien vahvuuksien hyödyntämisen.²⁹⁵

FNC-aloite sisältää kaksi osittain itsenäistä puolustusyhteistyöhanketta, joista ensimmäisessä kehitetään asevoimien suorituskvykyjä toiminnallisissa ryhmissä eli klustereissa ja toisessa monikansallisia joukkorakenteita.²⁹⁶ Suorituskvykyjen kehittäminen yhteistyöllä tarjoaa mahdollisuuden kehittää asevoimien järjestelmien joustavuutta ja modulaarisuutta, joiden kautta myös yhteensopivuus Naton jäsenmaiden asevoimien välillä paranee.²⁹⁷ Toisella yhteistyöhankkeella taas pyritään helpottamaan monikansallisten joukkorakenteiden perustamista ja

²⁹² Bundesministerium der Verteidigung: *Framework Nations Concept: Zusammenarbeit intensiviert*. 2017a. [<http://www.bmvg.de>.], luettu 2.1.2020; Zandee, Dick & Kruijver, Kimberley: *Another solution with added value?* Clingendael 2019a. [<https://www.clingendael.org/publication>], luettu 25.3.2020.

²⁹³ NATO (2014a), para 67.

²⁹⁴ *German White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*. 2016. s. 68. [<https://www.bundestag.de>], luettu 20.1.2020; Bundesministerium der Verteidigung: *Frequently Asked Questions: Rahmennationenkonzept der NATO*. 2017b. [<http://www.bmvg.de>.], luettu 2.1.2020.

²⁹⁵ Bundesministerium der Verteidigung (2017a); Bundesministerium der Verteidigung: *Konzeption der Bundeswehr*. 2018a, s. 8. [<http://www.bmvg.de>.], luettu 2.1.2020; Ruiz Palmer (2016), s. 1–4.

²⁹⁶ Englanninkieliset käsitteet: *clusters* ja *larger formations*.

²⁹⁷ Bundesministerium der Verteidigung (2018a), s. 74.

samalla vahvistamaan Naton joukkopoolia ja sotilaallista pelotetta.²⁹⁸ Naton puolustus suunnittelu, *NATO Defence Planning Process (NDPP)*, ja siinä tunnistetut jäsenvaltioiden suorituskykypuutteet muodostaa perustan molemmille hankkeille.²⁹⁹ Lisäksi FNC-yhteistyöllä tuetaan myös Naton valmiussuunnitelman, *Readiness Action Plan (RAP)*, tavoitteita.³⁰⁰

Saksalle FNC-aloite tarjoaa mahdollisuuden osoittaa poliittista johtajuutta Euroopan puolustuspolitiikassa sekä osallistumistaan Naton taakanjakoon.³⁰¹ Saksa on kehysvaltiona järjestänyt puolustusyhteistyölle rakenteet ja koordinoitunut yhteistoimintaa. Luonnollisesti myös Saksan asevoimat, *Bundeswehr*, ovat keskeisessä asemassa FNC-aloitteen toteutuksessa ja monet suorituskykyklustereista ovat yhteydessä Saksan asevoimien aloitteisiin. Myös monikansalliset joukkorakenteet perustuvat Saksan asevoimien muodostaman rungon ympärille.³⁰²

Vaikka FNC-yhteistyö onkin ensisijaisesti suunnattu sotilasliitto Naton vahvistamiseen, on sillä myös yhteys EU:n puolustusyhteistyöhön. Saksa näkee molemmilla instituutioilla olevan yhteisiä tavoitteita Euroopan turvallisuuden kehittämisessä ja siksi FNC-aloitteella on mahdollista vahvistaa EU:n ja Naton välistä yhteistyötä sekä niiden sotilaallisia valmiuksia.³⁰³ Tätä tavoitetta tukee myös FNC-yhteistyön avaaminen sotilasliiton ulkopuolisille Euroopan valtioille mahdollistaen Naton kumppanimaiden laajemman toiminnan sotilasliiton rakenteissa. On myös esitetty näkemyksiä Saksan tavoitteista liittää EU:n pysyvän rakenteen yhteistyön eli PESCO:n sotilaalliset hankkeet osaksi FNC-aloitetta.³⁰⁴ Esimerkiksi Euroopan puolustusvirasto, *European Defence Agency (EDA)* on kutsuttu tukemaan yhteistyötä ja FNC:n monikansallinen lääkintäkeskus koordinoi myös EU:n lääkinnällisten suorituskykyjen kehittämistä.³⁰⁵

4.2.2. FNC-yhteistyön kehittyminen

Saksan kehysvaltiokonseptin kehittymisen taustalla voidaan nähdä Saksan turvallisuuspolitiikassa vakiintunut malli, missä suositaan laaja-alaista yhteistyötä Euroopan valtioiden välillä

²⁹⁸ Bundesministerium der Verteidigung (2017a); Bundesministerium der Verteidigung (2018a), s. 8.

²⁹⁹ Müller, Björn: *Das Rahmennationenkonzept*. Bundeszentrale für politische Bildung 2019, s. 5. [<https://www.bpb.de/>], luettu 20.2.2020.

³⁰⁰ Bundesministerium der Verteidigung (2018a), s. 8.

³⁰¹ *German White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*. 2016. s. 68.

³⁰² Bundesministerium der Verteidigung (2017a); Glatz & Zapfe (2017a), s. 2.

³⁰³ Bundesministerium der Verteidigung (2018a), s. 8; Von der Leyen, Ursula: *Keynote „Die Zukunft der europäischen Sicherheit und Verteidigung“*. Saksan puolustusministeri Ursula von der Leyenin avauspuheenvuoro Itävallan vierailulla 22.1.2019. [<https://www.bmvg.de/de/aktuelles>], luettu 3.2.2020.

³⁰⁴ Müller (2019), s. 6; Major, Claudia & Mölling, Christian: *PeSCo - The German Perspective*. Policy Paper #36. Armament Industry European Research Group 2019, s. 11. [<https://www.iris-france.org/>], luettu 20.2.2020.

³⁰⁵ Bundesministerium der Verteidigung (2017a); Bundesministerium der Verteidigung: *Europas Sanitätsdienst rücken zusammen*. 2018b. [<http://www.bmvg.de/>], luettu 2.1.2020.

sekä toimintaa kansainvälisten instituutioiden kautta. Historiansa vuoksi turvallisuuspoliittiset aiheet ovat olleet Saksalle hyvin sensitiivisiä, eikä Saksa ole siksi pyrkinyt johtovaltion asemaan Euroopan turvallisuuspolitiikassa toisin kuin esimerkiksi talouspolitiikassa. Tästä syystä Saksa on kannattanut laaja-alaista eurooppalaista yhteistyötä ja samalla kuitenkin säilyttänyt kiinteät liittolaissuhteet Yhdysvaltoihin. Yhteistyön välineenä Saksa on suosinut monikansallisia instituutioita, kuten EU:a ja Natoa. Saksalle Nato on merkinnyt erityisesti kollektiivista puolustusta, minkä se koki tärkeäksi vielä 1990-luvun lopullakin Venäjän sotilaallisen uhkan vuoksi. Saksa on myös pyrkinyt säilyttämään Naton toiminta-alueen Euroopan lähialueilla ja on suhtautunut oman alueen ulkopuolisiin sotilasoperaatioihin kielteisesti.³⁰⁶

Saksan kehysvaltiokonseptin kehittymiseen ovat vaikuttaneet etenkin taloudelliset tekijät. Kylmän sodan päättymisestä lähtien Saksa, kuten suurin osa Euroopan valtioista, on tasaisesti leikannut asevoimiensa määrärahoja ja säästänyt sotilaallisten suorituskykyjen ylläpitämisestä ja kehittämisestä. Kun pienemmät asevoimat ovat erikoistuneet vain muutamaa suorituskykyihin, ovat Euroopan maiden asevoimista vain suurimmat pystyneet säilyttämään kaikki suorituskykynsä; tosin huomattavasti heikennettyinä.³⁰⁷ Tätä kuvaa Saksan asevoimissa käytetty sanonta: ”*Breite vor Tiefe*” eli ”ennemmin leveä kuin syvä”.³⁰⁸ Säästöjen kohteiksi muodostuivat erityisesti maavoimien raskaampi kalusto, jolle ei nähty käyttötarkoitusta kriisinhallintaoperaatioiden yleistyttyä. Saksa on esimerkiksi vähentänyt maavoimien divisioonien määrää kymmenestä kolmeen kylmän sodan päättymisen jälkeen.³⁰⁹ Vuoden 2008 finanssikriisi pahensi tilannetta entisestään, kun asevoimiin ei panostettu huonossa taloudellisessa tilanteessa. Samanaikaisesti asevoimien varustaminen on muuttunut myös yhä kalliimmaksi.³¹⁰

Yhteistyöstä muodostui Euroopan valtioiden ratkaisu asevoimien suorituskykyjen pelastamiseksi. Vuonna 2010 Saksa ja Ruotsi tekivät niin sanotun *Ghent*-aloitteen puolustusyhteistyön lisäämisestä EU:ssa tavoitteena estää säästötoimenpiteiden rajut seuraukset jäsenvaltioiden asevoimille. Aloitteen seurauksena syntyi EU:n *Pooling & Sharing*-yhteistyö, joka sisältää useita hankkeita tähdäten kustannustehokkaampaan varustamiseen ja asevoimien kehittämiseen.³¹¹ Sotilasliitto Natossa vastaavalainen yhteistyöaloite on vuonna 2012 lanseerattu

³⁰⁶ Lagerstam (2005), s. 142–150.

³⁰⁷ Euroopan asevoimista laajempi suorituskykyvalikoima säilyi vain Iso-Britannialla, Ranskalla, Saksalla ja mahdollisesti myös Italialla ja Turkilla. Ks. Major & Mölling (2014).

³⁰⁸ Müller (2019), s. 4. *Tutkijan käänös*.

³⁰⁹ Ibid. s. 2–3.

³¹⁰ Saxi, (2017), s. 176–179. Kuusela (2016), s. 260.

³¹¹ Deutscher Bundestag: *Antwort der Bundesregierung: Neue Initiativen für die europäische Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik*. Drucksache 18/3884, 2015. [<https://www.bundestag.de>], luettu 20.1.2020.

Smart Defence.³¹² Myös useilla Euroopan valtioilla on ollut kahden - tai monenvälisiä puolustusyhteistyöhankkeita. Useimpien yhteistyöhankkeiden ongelmaksi on muodostunut niiden jääminen enemmän poliittisiksi hankkeiksi, jolloin käytännön hyödyt ovat jääneet vaatimattomiksi. Myös osa hankkeista on ollut keskenään kilpailevia tai tavoitteeltaan päällekkäisiä, mikä on osaltaan vähentänyt valtioiden kiinnostusta osallistua projekteihin.³¹³ Lisääntyneestä yhteistyöstä huolimatta asevoimien suorituskykyjen heikkeneminen jatkui ilmiönä Euroopassa.³¹⁴

Edellä mainittujen hankkeiden keskeisenä tavoitteena on ollut ohjata suorituskykyjen kehittämistä keskitetysti. Ilman keskinäistä koordinoitua Euroopan valtiot ovat voineet leikata haluamistaan suorituskyvyistä ja samalla luottaen pystyvän tukeutumaan niiden osalta muihin valtioihin operaatioissa. Kaikilla asevoimilla ei tarvitse olla täysin samoja suorituskykyjä, mikäli valtiot pystyvät sopimaan yhdessä niiden tuottamisesta.³¹⁵ Samalla on haluttu puuttua myös Euroopan asevoimien käyttämien eri varusteiden ja asejärjestelmien tarjontaan, sillä esimerkiksi pelkästään taistelupanssarivaunumalleja on ollut käytössä 17 erilaista tyyppiä.³¹⁶ Näin paitsi varmistetaan eurooppalaisten asevoimien yhteistoimintakyky, mutta myös resurssien taloudellisempi käyttäminen.

Myöskään idea sotilaallisten resurssien jakamisesta tai yhteisten joukkorakenteiden muodostamisesta Euroopan valtioiden kesken ei ole aloitteena uusi. Natossa yhteistyötä monikansallisten joukkojen kehittämiseksi on ollut jo kylmän sodan aikana ja jatkunut 1990-luvulla muun muassa nopean toiminnan joukkojen kehittyessä.³¹⁷ Saksa on kannattanut monikansallisten joukkojen perustamista jo 1990-luvulla.³¹⁸ Esimerkiksi Saksalla ja Alankomailla on ollut yhteinen panssarijoukko vuodesta 1995 lähtien, mikä kuvastaa pitkälle vietyä asevoimien integraatiota valtioiden välisessä yhteistyössä. Myös molempien asevoimien merijalkaväen yhteistoimintakykyä on kehitetty.³¹⁹ Saksalla on myös kokemuksia yhteisistä joukkorakenteista Ranskan asevoimien kanssa *Eurocorps*-yhteistyön kautta.³²⁰ Esimerkkinä suorituskykyjen yhteiskäytöstä voidaan pitää muun muassa Saksan aloitteesta kehittynyttä Naton SALIS-hanketta strategisen ilmakuljetuskyvyn kehittämiseksi 2000-luvulla. Vaikka *Bundeswehr* on

³¹² NATO: *Smart Defence*. 2017c. [<http://www.nato.int/>], luettu 2.1.2020.

³¹³ Mölling (2012).

³¹⁴ Müller (2019), s. 2–3.

³¹⁵ Major & Mölling (2014), s. 2.

³¹⁶ Müller (2019), s. 2–3.

³¹⁷ Ruiz Palmer (2016), s. 2–3, 6–10.

³¹⁸ Lagerstam (2005), s. 145.

³¹⁹ Lagerstam (2005), s. 145; Müller (2019), s. 3

³²⁰ Eurocorps: *History*. 2020. [<http://www.eurocorps.org/>] luettu 2.1.2020

yksi tämän hankkeen suurimmista käyttäjistä, tarjoaa yhteistyö etenkin pienemmille valtioille hyötyjä suorituskkyjen kautta, joihin niillä ei muuten olisi resursseja.³²¹

Ajatus kehysvaltioihin perustuvasta toiminnasta sai käytännön malleja erityisesti kriisinhallintaoperaatioista, joissa pienempien maiden sotilasyksiköt integroitiin osaksi suurempien asevoimien sotilaserakenteita. Esimerkiksi juuri Saksa toimi yhtenä johtovaltiona Naton ISAF-operaatiossa Afganistanissa vastaten pohjoisen vastuualueen johtamisesta.³²² Myös Euroopan Unionissa on esitetty malli puolustusyhteistyön kehittämiseksi suurempien ”kehysvaltioiden” suorituskkyjen ympärille jo vuonna 2002, jolloin esiteltiin myöhemmin vuonna 2015 hyväksytty EU:n *Framework Nation Concept*.³²³

Nykyinen aloite kehysvaltiokonseptista esiteltiin liittolaisille Saksan puolustusministeri Thomas de Maizièren toimesta Naton puolustusministerien tapaamisessa vuonna 2013. Saksan ehdotus sisälsi ajatuksen suurempien kehysvaltioiden ympärille rakennetuista suorituskkyistä, joita pienemmät valtiot voisivat täydentää omilla suorituskkyillään. FNC:n kautta voitaisiin vastata puutteisiin suorituskkyissä sekä samalla tasapainottaa Yhdysvaltojen ja Euroopan jäsenmaiden välistä taloudellista taakanjakoa Natossa. Lisäksi vuonna 2014 muutos turvallisyympäristössä Venäjän sotilaallisten toimien seurauksena pakotti Euroopan jäsenvaltiot tarkastelemaan asevoimiensa tilaa, johon Saksan aloitetta pidettiin yhtenä ratkaisuna.³²⁴

Sotilasliiton jäsenvaltiot hyväksyivät kehysvaltiokonseptin Naton viralliseksi aloitteeksi Walesin huippukokouksessa vuonna 2014, jossa esiteltiin Saksan, Iso-Britannian ja Italian johtamat puolustusyhteistyöaloitteet Naton joukkojen ja suorituskkyjen kehittämiseksi etenkin Euroopassa. Myös edellä mainittu tavoite transatlanttisen taakan jakamisen kehittämisestä sisältyi aloitteisiin.³²⁵ Saksan johtaman kehysvaltiokonseptin ensimmäiseksi tavoitteeksi muodostui asevoimien suorituskkyjen kehittäminen pyrkimällä resurssien rationaalisempaan käyttämiseen kustannussäästöjen sijaan.³²⁶ Saksan johdolla Naton jäsenmaat ”sitoutuvat järjestelmälliseen yhteistyöhön” pitkällä aikavälillä, ”luodakseen monikansallisia yhteistyöhankkeita” sotilasliiton keskeisimpien suorituskkyjen kehittämiseksi.³²⁷ Yhteistyötä varten valtiot

³²¹ NATO: *Strategic airlift*. 2017d. [<http://www.nato.int>], luettu 2.1.2020; Müller (2019), s. 2.

³²² Müller (2019), s. 2–3.

³²³ European Union Commission: *EU Framework Nation Concept*. 2015. [<http://data.consilium.europa.eu>], luettu 2.1.2020.

³²⁴ Saxi, (2017), s. 178; Müller (2019), s. 3.

³²⁵ NATO (2014a), para 67.

³²⁶ Glatz & Zapfe (2017a), s. 1.

³²⁷ NATO (2014a), para 67. *Tutkijan käännös*.

muodostavat suorituskykyryhmiä eli ”klustereita”.³²⁸ Walesin huippukokouksessa Saksan FNC-aloitteeseen liittyivät Belgia, Tšekin tasavalta, Kroatia, Tanska, Unkari, Luxemburg, Alankomaat, Norja sekä Puola, joiden lisäksi Bulgaria, Viro, Latvia, Liettua, Romania ja Slovakia liittyivät vuonna 2015 Naton puolustusministerien tapaamisen yhteydessä.³²⁹

Myöhemmin FNC-yhteistyöhön liitettiin myös yhteisten joukkorakenteiden kehittäminen. Taustalla voidaan nähdä päätökset Natossa lisätä sotilaallista läsnäoloa Itä-Euroopassa vastaustena Venäjän sotilaalliseen uhkaan. Erityisesti Naton jäsenmaista Puola sekä Baltian maat olivat vaatineet lisää toimia kollektiivisen puolustuksen vahvistamiseksi.³³⁰ Jo Walesin huippukokouksessa Nato esitteli suunnitelma sotilaallisesta valmiudesta, *Readiness Action Plan (RAP)*, joka sisälsi muun muassa ”erittäin korkean valmiuden joukkojen” perustamisen.³³¹ Myöhemmin perustettiin myös monikansalliset esikunnat Puolaan ja Romaniaan sekä tukiyksiköitä muihin Itä-Euroopan maihin.³³² Lisäksi Varsovan huippukokouksessa vuonna 2016 Naton jäsenmaat hyväksyivät monikansallisten taisteluosastojen sijoittamisesta Itä-Euroopan alueelle osana Naton EFP-suunnitelmaa.³³³ Juuri Varsovan huippukokouksen päätöksistä ilmenee myös muutos Saksan FNC-yhteistyössä, jonka ilmoitettiin sisältävän suorituskykyjen kehittämisen lisäksi ”suurien joukkorakenteiden muodostamista”.³³⁴

Aluksi Saksa vastusti monikansallisten joukkojen liittämistä FNC-yhteistyöhön, sillä se ei halunnut kilpailla Naton valmiusjoukkorakenteiden kanssa.³³⁵ Esimerkiksi Saksa oli jo mukana RAP:n toteutuksessa johtamalla yhtä monikansallista pataljoonaa Puolassa ja tulisi ottamaan VJTF:n johtovastuun vuorollaan vuonna 2019.³³⁶ Päätöksessä kuitenkin auttoivat Saksan aikaisemmat kokemukset yhteisistä joukkorakenteista muiden eurooppalaisten valtioiden kanssa, mihin FNC-aloite tarjosi keinon syventää aikaisempaa puolustusyhteistyötä.³³⁷ Esimerkiksi vuonna 2015 oli jo päätetty Alankomaiden yhden mekanisoidun prikaatin integroimisesta Saksan asevoimiin vuoteen 2019 mennessä, kun taas saksalainen merijalkaväkipataljoona liitettäisiin osaksi Alankomaiden merivoimia vuonna 2018. Lisäksi Puolan ja Saksan välillä on ollut suunnitelmia pataljoonien integroimisesta toistensa asevoimiin vuodesta 2015 alkaen.³³⁸

³²⁸ Bundesministerium der Verteidigung (2017a).

³²⁹ Saxi (2017), s. 183.

³³⁰ Müller (2019), s. 3–4.

³³¹ NATO: *Boosting NATO's presence in the east and southeast*. 2019d. [<http://www.nato.int>], luettu 2.1.2020. NATO *Very High Readiness Joint Task Force (VJTF)*. Tutkijan käännös.

³³² NATO: *Readiness Action Plan*. 2017e. [<http://www.nato.int>], luettu 2.1.2020.

³³³ NATO (2019d).

³³⁴ NATO (2016a), para 50. & 78.

³³⁵ Saxi (2017), s. 184.

³³⁶ NATO (2019d).

³³⁷ Saxi (2017), s. 184–185.

³³⁸ Ibid. s. 185.

Vuonna 2017 Saksa solmi Tšekin tasavallan ja Romanian kanssa sopimuksen asevoimien yksiköiden liittämisestä osaksi Saksan maavoimia sekä sopimuksen Norjan kanssa merivoimien yhteistoimintaan liittyen.³³⁹ ”Asevoimien integraatio” on tarkoittanut lähinnä harjoittelua ja koulutuksia, mutta myös tiettyjen toimien yhdistämistä esimerkiksi logistiikan ja hallinnon aloilla.³⁴⁰ Vuonna 2018 myös liettualainen prikaati liitettiin Saksan asevoimien divisioonan.³⁴¹ Lisäksi FNC:n monikansallisten joukkorakenteiden yhteistyöhön on liittynyt ilmavoimien, merivoimien, logistiikan ja kenttälääkinnän yhteistoiminnan kautta myös muita valtioita, joista valtaosa on Itä-Euroopan valtioita. Esimerkiksi Saksa ja Unkari ovat solmineet sopimuksen ilmavoimien välisestä yhteistyöstä.³⁴² Toistaiseksi ainakin kymmenen FNC-aloitteen valtiota on sitoutunut yhteisten joukkorakenteiden kehittämiseen.³⁴³

Naton ulkopuoliset valtiot ovat voineet liittyä FNC-yhteistyöhön vuodesta 2016 alkaen, mikä on lähentänyt FNC-aloitetta myös EU:n puolustusyhteistyön kanssa. Taustalla voidaan nähdä olevan Naton ja EU:n sopimus keskinäisen yhteistyön lisäämisestä samalta vuodelta, mitä myös FNC-aloitteen yhteistyö tukee.³⁴⁴ Toistaiseksi Naton ulkopuoliset valtiot ovat osallistuneet ainoastaan suorituskykyklustereihin, kun taas liittolaisia on mukana myös joukkorakenteiden kehittämisessä. Suomi, Ruotsi, Itävalta sekä Sveitsi liittyivät yhteistyöhön vuonna 2017.³⁴⁵ Viimeisimpänä valtiona FNC-aloitteeseen on liittynyt Slovenia vuonna 2018.³⁴⁶ Näin ollen yhteistyössä on mukana kaikkiaan 21 valtiota, joista kahdeksan osallistuu myös Iso-Britannian johtamaan JEF-yhteistyöhön ja neljä Italian johtamaan kehysvaltiokonseptiin.

FNC-yhteistyön kehityksen tulevasta suunnasta kertovat yhteistyöhön osallistuvien valtioiden puolustusministerien tekemät päätökset elokuussa 2019 pidetyssä kokouksessa. Ensinnäkin FNC-aloitteen tavoitteita tullaan edelleen yhdenmukaistamaan EU:n PESCO-yhteistyön kanssa. Lisäksi FNC-yhteistyön lisäarvoa Naton operatiiviselle valmiudelle ja joukkojen muodos-

³³⁹ Deutscher Bundestag: *Information from the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces*. Annual report 2017 (59th report), 2018, s. 75. [<https://www.bundestag.de>], luettu 20.1.2020.

³⁴⁰ Müller (2019), s. 3; Bundeswehr-Journal: *Tschechien und Rumänien: Kooperation mit der Bundeswehr*. 2017. [<http://www.bundeswehr-journal.de>], luettu 2.1.2020.

³⁴¹ Fiorenza, Nicholas: *Lithuanian Iron Wolf Brigade affiliated with German panzer division*. Jane's Defence Weekly 2018. [<https://www.janes.com>], luettu 2.2.2020.

³⁴² Bundeswehr-Journal: *Konferenz der Multinational Air Group in Budapest*. 2019a. [<http://www.bundeswehr-journal.de>], luettu 2.1.2020.

³⁴³ Hagström Frisell & Sjökvist (2019), s. 20–21.

³⁴⁴ NATO: *Statement on the implementation of the Joint Declaration signed by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*. 2016b. [<http://www.nato.int>], luettu 3.2.2020.

³⁴⁵ Bundesministerium der Verteidigung (2017a).

³⁴⁶ Germany at NATO: *In the margins of #NATO #DefMin meeting: Minister #vonderLeyen and her Slovenian counterpart @AndrejaKatic signed joint letter on the occasion of Slovenia joining the Framework Nations Concept family*. 7.6.2018. [<http://twitter.com>], luettu 2.1.2020.

tamiselle halutaan lisätä.³⁴⁷ Toisaalta yhteistyön kehittymiseen on kohdistunut myös epäilyksiä. Saksa ei ole pystynyt ratkaisemaan asevoimiensa ongelmia kansallisella tasolla, esimerkiksi määrärahoja lisäämällä.³⁴⁸ Epävarmana voidaan myös pitää eurooppalaisen valtioiden tavoitteita pysyvään integraatioon Saksan asevoimien kanssa.³⁴⁹

4.2.3. FNC-yhteistyön toteutus

FNC-aloitteen toteutus sisältää sekä suorituskykyjen että monikansallisten joukkorakenteiden kehittämistä, mitkä ovat osittain toisistaan irrallisia yhteistyöhankkeita. Molemmissa Saksalla on yhteistyön kehysvaltioina keskeinen rooli toimintojen yhteensovittamisessa, mutta toteutuksen kannalta keskeisiä toimijoita ovat myös sotilasliitto Nato sekä yhteistyöhön osallistuvat valtiot. Lisäksi EU:n puolustusyhteistyö on yhteydessä FNC:n toteutukseen.

Naton roolina on ohjata ja valvoa puolustusyhteistyötä ja esimerkiksi FNC-aloitteen tavoitteet perustuvat NDPP:ssä esitettyihin vaatimuksiin. FNC saa myös poliittisen ohjauksen Naton puolustusministerien tapaamisten ja yhteistyöhön osallistuvien valtioiden puolustusministeriöiden edustajista koostuvan *High-Level Groupin (HLG)* kautta. Puolustusministerien tapaamisissa on muun muassa allekirjoitettu aiesopimuksen, kun taas HLG:n tapaamisissa arvioidaan yhteistyön edistymistä ja tulevia tavoitteita. Poliittisen tason lisäksi projektien säännölliseen valvontaan Natossa osallistuu asevoimien edustajista koostuva FNC-johtoryhmä, jonka tapaamisten tarkoituksena on arvioida kaikkia yhteistyön osa-alueita ennen seuraavaa HLG:n tapaamista ja sitoutumista tulevaan työjaksoon. FNC-johtoryhmän tapaamisiin osallistuu muun muassa edustajia Naton kansainvälisestä esikunnasta sekä NDPP:n toteutuksesta vastaavan *NATO Allied Command Transformation*-esikunnan henkilöstöä.³⁵⁰

Saksalla on kehysvaltiona keskeinen rooli yhteistyön koordinoinnissa ja toimintojen yhdistämisessä.³⁵¹ Saksan puolustusministeriö muun muassa hallinnoi jokaista suorituskykyklusteria ja järjestää työryhmätapaamisia niiden toteuttamiseen liittyen. Työryhmät kokoontuvat säännöllisesti ja kullakin suorituskykyhankkeella on oma erillinen aikataulu ja toteuttamissuunnitelma.³⁵² Yhteistyön toteuttaminen on myös vahvasti sidoksissa Saksan omiin asevoimiin.

³⁴⁷ Badia, Christian: *Das Rahmennationenkonzept: Multinationale Fähigkeitsentwicklung und operativer Mehrwert*. Europäische Sicherheit & Technik 2/2020, 2020, s. 44–46.

³⁴⁸ Esim. Müller (2019), s. 6–7.

³⁴⁹ Ibid.

³⁵⁰ Ruiz Palmer (2016), s. 13–14.

³⁵¹ *German White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*. s. 8.

³⁵² Ruiz Palmer (2016), s. 14.

Saksa esimerkiksi tarjoaa yhteistyölle tarvittavat komentorakenteet ja materiaalin.³⁵³ Saksalla on myös johtovastuu tietyissä suorituskykyklustereissa, kuten logistiikkaklusterissa.³⁵⁴

Muut valtiot osallistuvat FNC-yhteistyöhön joustavasti. Valtiot valitsevat yhteistyön osa-alueet intressiensä mukaisesti ja liittyminen on avointa kaikille halukkaille.³⁵⁵ Kaikki yhteistyö on vapaaehtoista perustuen valtioiden kansalliseen päätöksentekoon.³⁵⁶ FNC-yhteistyössä valtiot vastaavat oman toiminnan rahoittamisesta.³⁵⁷ Varsinaisen osallistumisen sijaan valtiot voivat toimia vain tarkkailijajäsenenä yhteistyössä.³⁵⁸ Saksa on myös jakanut vastuuta FNC-yhteistyön toteuttamisesta muillekin valtioille, esimerkiksi tiettyjen suoritusklusterien johtamisen osalta.³⁵⁹

Myös EU tukee osaltaan FNC-aloitteen toteuttamista. Muun muassa Saksa on kutsunut Euroopan puolustusviraston tukemaan yhteistyötä ja EDA:n edustajat osallistuvat FNC-yhteistyön tapaamisiin tarkkailijoina.³⁶⁰ Lisäksi EDA on tarjonnut FNC-yhteistyölle yhteydet tiedonvaihtoon ja keskinäiseen kommunikointiin hallinnoimansa FNC Digital Workshop-tietokannan kautta vuodesta 2017 lähtien.³⁶¹

Suorituskykyjen kehittämishankkeessa jokaisessa toiminnallisessa ryhmällä keskitytään vain yhden suorituskyvyn kehittämiseen, jotka perustuvat NDPP:ssa tunnistettuihin puutteisiin sekä jäsenmaiden intresseihin.³⁶² Klusterien toiminnassa on pyritty hyödyntämään aikaisempaa kehitystyötä, kuten Naton *Smart Defence*-aloitteeseen kuuluvia hankkeita.³⁶³ Yhteistyön alussa kehitettäviksi suorituskyvyiksi määriteltiin logistinen tuki, CBRN-aseilta suojautuminen, tulivoiman kehittäminen kaikissa puolustushaaroissa sekä komentopaikkojen kehittäminen.³⁶⁴ Kuitenkin yhteistyön laajetessa klustereita on tullut jatkuvasti lisää ja niitä on jo 24 ryhmää, jotka koostuvat monipuolisesti eri puolustushaarojen suorituskyvyistä sekä myös kaikkien

³⁵³ Bundesministerium der Verteidigung (2017a).

³⁵⁴ Bundesministerium der Verteidigung: *Cluster Logistic*. 2017c. [<http://www.bmvg.de>], luettu 2.1.2020.

³⁵⁵ Tässä suhteessa Saksan FNC-yhteistyö eroaa Iso-Britannian ja Ranskan puolustusyhteistyöaloitteista, joiden yhteistyö on rajattu koskemaan vain valikoituja valtioita. Glatz & Zapfe (2017a), s. 2; Saxi (2017), s. 174–175.

³⁵⁶ Glatz & Zapfe (2017a), s. 2–3; Bundesministerium der Verteidigung (2017a).

³⁵⁷ Glatz, Rainer & Zapfe, Martin: *Ambitious Framework Nation: Germany in NATO*. SWP Comments 35, German Institute for International and Security Affairs 2017b, s. 2. [<https://www.swp-berlin.org>], luettu 2.1.2020.

³⁵⁸ Ibid. s. 4.

³⁵⁹ Bundesministerium der Verteidigung: *Framework Nations Concept: Multinationales Rettungszentrum*. 2017d. [<http://www.bmvg.de>], luettu 2.1.2020.

³⁶⁰ Bühler, Erhard: “No European state has the capacity to solve today’s challenges on its own”. Euroopan puolustusviraston johtoryhmän puheenjohtajan kenraaliluutnantti Erhard Bühlerin haastattelu. European Defence Matters Issue 12/2017, European Defence Agency 2017. [<https://www.eda.europa.eu>], luettu 3.2.2020.

³⁶¹ Müller (2019), s. 6.

³⁶² Glatz & Zapfe (2017b), s. 4; Saxi (2017), s. 183.

³⁶³ Ruiz Palmer (2016), s. 14.

³⁶⁴ NATO (2014a), para 67.

puolustushaarojen yhteisistä *Joint*-toiminnoista. Saksa on organisoinut klusterit neljään eri kategoriaan, jotka ovat *johtamisjärjestelmä ja tukeminen, vaikuttaminen, tiedustelu ja valvonta* sekä *suoja*.³⁶⁵ Kaikkia klusterien hankkeita hallinnoi Saksan puolustusministeriö ja jokaisella hankkeella on erillinen läpivientisuunnitelma.³⁶⁶

Taulukko 1: Suorituskykyklusterit FNC-yhteistyössä³⁶⁷

Cluster group	Capability Clusters
Command and Control/ Support	Logistics, Enhanced HNS, CIMIC, Mission Networks, Medical support, CBRN protection, Military Police Multinational Air Transport Unit, Multinational Helicopter Unit, Basic Helicopter Training
Effects	Air C2, Anti Submarine Warfare, Deployable Airbase Activation Modules, Military Engineering, Joint Fire Support, Naval Mine Warfare, Air Manoeuvre Training
Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (J-ISR)	Maritime Patrol Aircraft, Coalition Shared Data, Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft System, Geographical/meteorological/oceanographic support
Protection	Ballistic Missile Defence (Upper Layer), Theatre BMD (Lower Layer), Counter Rocket Artillery and Mortar

Yhteistyö eri suorituskykyklustereissa eroaa toisistaan, mutta pohjimmiltaan hankkeet ovat tiedonvaihtoa, analysointia ja harjoittelua. Osassa klustereista keskitytään teknisten suorituskykyjen kehittämiseen, yhdistämiseen ja hankkimiseen kustannussäästöjen kannalta, kun taas osassa painopisteessä on yhteistoimintakyvyn kehittäminen esimerkiksi yhtenäistämällä toimintatapoja.³⁶⁸ Suorituskykyklustereihin osallistuminen on kiinnostanut erityisesti pienempiä valtioita niiden tarjoaman kustannustehokkuuden vuoksi. Samalla nämä hyötyvät suurempien asevoimien teknologisesti osaamisesta ja pystyvät sitä kautta modernisoimaan kalustoaan.³⁶⁹ Osalla suorituskykyprojekteista on myös sidos harjoitustoimintaan, mikä tarjoaa mahdollisuuden testien suorittamiseen.³⁷⁰ Esimerkiksi kenttälääkinnän klusterissa kehitettävää modulaarista kentäsairaala on arvioitu harjoituksissa ja sen Nato-evaluointi toteutettiin *Vigorous Warrior*-harjoituksessa vuonna 2017.³⁷¹ Tässä suhteessa suorituskykyklustereilla helpotetaan yhteistoimintakyvyn kehittämisellä myös monikansallisten joukkorakenteiden perustamista.³⁷² Haasteina suorituskykyjen kehittämisessä ovat etenkin valtioiden eriävät lainsäädännöt ja käy-

³⁶⁵ Hagström Frisell & Sjökvist (2019), s. 18; Saxi (2017), s. 183. *Tutkijan käännös*.

³⁶⁶ Bundesministerium der Verteidigung (2017a); Bundesministerium der Verteidigung (2017b).

³⁶⁷ Hagström Frisell & Sjökvist (2019), s. 18.

³⁶⁸ Bundesministerium der Verteidigung (2017a); Müller (2019), s. 5–7; Bundeswehr-Journal (2017).

³⁶⁹ Etenkin yhteistyöhön osallistuville Itä-Euroopan valtioille kannattavaa. Müller (2019), s. 4–6.

³⁷⁰ Bundesministerium der Verteidigung (2017b); Ruiz Palmer (2016), s. 14.

³⁷¹ Bundesministerium der Verteidigung (2017d).

³⁷² Müller (2019), s. 5.

tänteet, mitkä ovat varsinkin logistiikan ja huollon toimialoilla monimutkaisia.³⁷³ Kehitystyö olisi myös helpompaa, mikäli asevoimien käyttämä materiaali olisi yhteensopivaa keskenään.³⁷⁴ Tässä suhteessa FNC-aloitteella on myös yhteys puolustusteollisuuteen Euroopassa.

FNC-aloitteen toisessa yhteistyön osa-alueessa perustetaan monikansallisia joukkorakenteita, joilla vahvistetaan Naton joukkopoolia. Yhteistyöhön valikoituneet joukkorakenteet perustuvat Naton puolustus suunniteluun. Yhteistyön tavoitteena on tuottaa noin prikaatin vahvuisia koulutettuja, yhteensopivia ja operatiiviseen toimintaa valmiita joukkorakenteita, joita voitaisiin käyttää Naton valmiusjoukkojen tukena.³⁷⁵ Tällä hetkellä yhteistyö on koostunut pääosin satunnaisesta harjoitustoiminnasta. Kuitenkin on esitetty suunnitelmia käyttää FNC:n joukkorakenteita myös VJTF:n valmiustehtävissä.³⁷⁶ FNC:n operatiivinen toiminta Naton komentorakenteiden johtamaa ja riippuvaista osallistuvien valtioiden kansallisista päätöksistä.³⁷⁷

FNC-aloitteen joukkorakenteiden kehittämiseen tähtäävä yhteistyö voidaan jakaa viiteen eri ryhmään: maa-, meri- ja ilmavoimien joukkorakenteiden sekä logistiikan ja lääkinnän toimialojen kehittämiseen. Kaikissa Saksan asevoimat muodostavat joukkorakenteiden rungon, ”ankkuriarmeijan”, johon muut valtiot voivat liittyä pienemmillä osillaan.³⁷⁸ Tavoitteena on muodostaa vuoteen 2032 mennessä³⁷⁹ Saksan ja kumppanimaiden asevoimista seuraavia monikansallisia joukkorakenteita: kahdesta kolmeen maavoimien divisioonaa, ilmavoimien yhtymä, merivoimien esikunta, sekä logistisen tuen esikunta ja kenttälääkintäkeskus.³⁸⁰

Maavoimien joukkojen osalta FNC-yhteistyö keskittyy kolmeen monikansalliseen divisioonaan, *Multinational Army Divisions*, joista kunkin on tarkoitus sisältää kolmesta viiteen mekanisoitua prikaatia. Saksan maavoimien kaksi panssaridivisioonaa ja yksi nopean toiminnan

³⁷³ Bundesministerium der Verteidigung (2017c); Bundesministerium der Verteidigung (2017d).

³⁷⁴ Müller (2019), s. 5.

³⁷⁵ Naton valmiussuunnitelmassa ensimmäisen portaan muodostaa VJTF, jonka jälkeen voidaan käyttää muita valmiusjoukkoja (NRF). FNC-aloitteella voidaan muodostaa joukkoja niin sanottuun ”kolmanteen aaltoon”. *German White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*. s. 68; Glatz & Zapfe (2017b), s. 4–5.

³⁷⁶ Saksan VJTF-johtovastuu on vuosina 2019 ja 2023, jolloin mukana myös FNC-yhteistyö valtioita. Ks. Bundesministerium der Verteidigung (2018a) s. 8; Hagström Frisell & Sjökvist (2019), s. 23; NATO: *Germany steps up to lead NATO high readiness force*. 2019e. [<http://www.nato.int>], luettu 2.1.2020.

³⁷⁷ Hagström Frisell & Sjökvist (2019), s. 19–20.

³⁷⁸ Bundeswehr-Journal (2017).

³⁷⁹ FNC:n joukkorakenteiden tavoitteet ja aikataulu ovat yhteydessä Saksan asevoimien suunnitelmiin mahdollistaa monikansalliset rakenteet osana Bundeswehria vuonna 2031. Huomioitavaa, että FNC:n tavoite vuodelle 2032 koskee kaikkia joukkorakenteita, mutta yksittäisillä yhteistyöhankkeilla voi olla omat tavoitteensa. Esimerkiksi ilmavoimien monikansallisessa yhtymän tulisi olla operatiivisessa valmiudessa vuonna 2026. Vrt. Glatz & Zapfe (2017b), s. 5; Hagström Frisell & Sjökvist (2019), s. 18; Müller (2019), s. 7; Bundeswehr-Journal (2019a).

³⁸⁰ Osa lähteistä mainitsee logistisen tuen ja kenttälääkinnän rakenteet osana suorituskykyklustereita, mutta toiset monikansallisina joukkoina. Todennäköisesti nämä elementit ovat osana molemmissa FNC:n hankkeissa. Hagström Frisell & Sjökvist (2019), s. 19–20; Bundesministerium der Verteidigung (2017b).

divisioona toimivat joukkojen runkoina, johon yhteistyökumppaneista Alankomaat, Romania, Tšekin tasavalta ja Liettua ovat jokainen liittäneet asevoimistaan yhden prikaatin. Lisäksi Puola on tarjonnut divisiooniin esikuntaosia. Muut jäsenmaat osallistuvat yhteistyöhön pienemmillä osastoilla.³⁸¹ Yhteistyö on sisältänyt harjoitustoimintaa sekä myös henkilöstön vaihtoa asevoimien välillä sekä yhteisiä koulutuksia yhteensopivuuden kehittämiseksi.³⁸²

Ilmavoimien yhteistyö perustuu monikansalliseen ilmavoimien yhtymään, *Multinational Air Group (MAG)*, joka koostuu lähinnä Saksan ilmavoimien suorituskyvyistä.³⁸³ MAG-yhteistyö on ollut tiedon ja kokemuksien vaihtamista harjoituksissa ja koulutustilaisuuksissa, joihin on osallistunut henkilöstöä sekä kalustoa Unkarin, Puolan, Tšekin tasavallan, Slovakian, Iso-Britannian, Ranskan ja Suomen ilmavoimista.³⁸⁴ Suurempi MAG-harjoitus on tarkoitus järjestää vuonna 2023 ja täysi operatiivinen valmius on tarkoitus saavuttaa vuonna 2026.³⁸⁵

Merivoimien osalta FNC-yhteistyössä on luotu monikansallinen esikunta, *Baltic Maritime Component Command, (BMCC)*. Saksan merivoimien esikunnan henkilöstöstä muodostaa BMCC:n rungon, johon muut valtiot voivat lähettää yhteysupseereita.³⁸⁶ BMCC aloitti toimintansa vuonna 2019 ja tavoitteena on saavuttaa operatiivinen valmius vuoteen 2025 mennessä. BMCC:n tavoitteena on toimia Naton komentorakenteena merivoimien operaatioiden toteuttamisessa sotilasliiton pohjoisella sivustalla ja etenkin Itämerellä.³⁸⁷ Toistaiseksi ei ole tiedossa, mitkä valtiot ovat tässä yhteistyössä mukana ja mitä yhteistyö sisältää käytännössä.

Logistisen tuen esikunta, *Joint Logistic Support Group Headquarters (JLSG HQ)*, on perustettu tukemaan muita FNC:n monikansallisia joukkorakenteita sekä ohjaamaan suorituskykyjen kehittämistä Saksan johtamassa logistiikkaklusterissa.³⁸⁸ JLSG:n rakenteeseen kuuluvat logistiikkapataljoona sekä koulutuskeskus yhteistoimintakyvyn koordinoimista varten. JLSG:n toiminta on myös yhteydessä Naton isäntämaatuen järjestämiseen.³⁸⁹

³⁸¹ Glatz & Zapfe (2017a), s. 2; Hagström Frisell & Sjökvist (2019), s. 19–20.

³⁸² Bundeswehr-Journal (2017).

³⁸³ Käytännössä MAG:n suorituskyvyistä vähintään seitsemänkymmentäviisi prosenttia on saksalaisia ja organisaatio on käytännössä identtinen Saksan ilmavoimien rakenteiden kanssa. Glatz & Zapfe (2017a), s. 5.

³⁸⁴ Bundeswehr-Journal (2019a); Bundeswehr-Journal: *MAGDAYs trainieren für die Multinational Air Group*. 2019b, [http://www.bundeswehr-journal.de], luettu 2.1.2020.

³⁸⁵ Hagström Frisell & Sjökvist (2019), s. 20; Bundeswehr-Journal (2019a).

³⁸⁶ Bundeswehr-Journal: *Feierliche Indienststellung des nationalen Stabes DEU MARFOR*. 2019c. [http://www.bundeswehr-journal.de], luettu 2.1.2020.

³⁸⁷ Hagström Frisell & Sjökvist (2019), s. 20; Bundeswehr-Journal (2019c).

³⁸⁸ Bundesministerium der Verteidigung (2017c); Hagström Frisell & Sjökvist (2019), s. 20.

³⁸⁹ Hagström Frisell & Sjökvist (2019), s. 20. Isäntämaatuki eli *Host Nation Support*.

Monikansallinen kenttälääkintä keskus, *Multinational Medical Coordination Centre (MMCC)*, on toiminnaltaan hyvin samankaltainen. MMCC tukee lääkintähuollon osalta muita joukkorakenteita ja sen toiminnalla on yhteys Saksan johtamaan klusteriin, jossa kehitetään monikansallista kenttäsairaala.³⁹⁰ Vuonna 2017 perustettu MMCC toimii Saksan asevoimien lääkintäpalveluiden esikunnan rakenteissa, mihin yhteistyössä mukana olevat 14 valtiota ovat lähettäneet yhteysupseereita.³⁹¹ Täysi toimintavalmius on tavoitteena saavuttaa vuoden 2021 aikana.³⁹² Lisäksi syyskuussa 2019 MMCC yhdistettiin EU:n lääkintäpalveluiden komentorakenteeseen, joka on osa EU:n PESCO-yhteistyötä. Saksa on johtovastuussa sekä FNC:ssa että PESCO:ssa lääkintäpalveluiden kehittämisestä, joten näiden koordinointi tapahtuu saman rakenteen kautta.³⁹³ MMCC edustaakin FNC-aloitteen ja PESCO:n pisimmälle vietyä yhdistämistä ja mahdollistaa EU:n sekä Naton välisen yhteistyön käytännössä.

Toistaiseksi FNC-aloitteen toteutuksen etenemistä on ollut vaikea arvioida, sillä yhteistyö toteutetaan pitkällä aikavälillä ja ensimmäisiä yhteistyön tuloksia ei ole vielä julkaistu. Esimerkiksi suorituskykyklusterien tavoitteena on julkaista tulokset vuonna 2023 ja monikansallisten joukkojen osalta vasta vuonna 2032.³⁹⁴ Toteutus pitkällä aikavälillä on myös haasteellinen, koska todennäköisyys hankkeen aikaisille muutoksille kasvaa. Esimerkiksi valtiot eivät välttämättä ole valmiita sitoutumaan yhteistyöhön useiksi vuosiksi, koska niiden intressit voivat muuttua tänä aikana.³⁹⁵ Etenkin sitoutumista monikansallisten joukkorakenteiden kehittämiseen voidaan pitää haastavana, sillä osallistuvien valtioiden tarjoamat joukot eivät siirry Saksan asevoimien komentoon niin sanotusta integraatiosta huolimatta ja säilyvät valtioiden kansallisessa komennossa.³⁹⁶ Tällä hetkellä FNC:n joukkorakenteet ovat lähinnä koulutusorganisaatioita operatiiviseen käyttöön tarkoitettujen rakenteiden sijaan, sillä yhteistyöhön osallistuvat joukot valikoituvat jokaisen valtion sen hetkisen joukkotuotannon perusteella.³⁹⁷ Käytännön toteutusta ovat vaikeuttaneet etenkin haasteet osallistujamaiden eriävien toimintatapojen, henkilöstön koulutustason, sekä kansallisten määräyksien ja lainsäädännön suhteen. Esimerkiksi avoimeksi on myös jäänyt, mitä komentokieltä monikansallisissa joukoissa käytetään.

³⁹⁰ Hagström Frisell & Sjökvist (2019), s. 20.

³⁹¹ Yhteistyössä mukana Belgia, Saksa, Viro, Ranska, Kreikka, Iso-Britannia, Italia, Luxemburg, Alankomaat, Norja, Romania, Ruotsi, Tšekin tasavalta ja Unkari. Bundeswehr-Journal: *Sanitaetsdienst - neues multinationales Zentrum in Koblenz*. 2019d. [<http://www.bundeswehr-journal.de>], luettu 2.1.2020; Hagström Frisell & Sjökvist (2019), s. 20.

³⁹² Bundeswehr-Journal (2019d).

³⁹³ Bundesministerium der Verteidigung (2018b); Bundeswehr-Journal (2019d).

³⁹⁴ Hagström Frisell & Sjökvist (2019), s. 23; Glatz & Zapfe (2017b), s. 5.

³⁹⁵ Müller (2019), s. 6–7.

³⁹⁶ Glatz & Zapfe (2017b), s. 5.

³⁹⁷ Ibid.

4.3. Ranska: European Intervention Initiative (EI2)

“... *Ce qui manque le plus à l'Europe aujourd'hui, cette Europe de la Défense, c'est une culture stratégique commune. Notre incapacité à agir ensemble de façon convaincante met en cause notre crédibilité en tant qu'Européens ... Mais je propose dès à présent d'essayer de construire cette culture en commun, en proposant une initiative européenne d'intervention visant à développer cette culture stratégique partagée.*”³⁹⁸

4.3.1. EI2-yhteistyön tavoitteet

Euroopan interventioaloite, *l'Initiative européenne d'intervention*, on Ranskan vuonna 2018 perustama puolustusyhteistyöhanke, jolla pyritään vastaamaan Eurooppaa ja sen kansalaisia uhkaaviin kriiseihin. Esimerkiksi Euroopan lähialueiden epävakaus 2010-luvulla on ollut Ranskan keskeisimpiä turvallisuusintressejä, johon myös monikansallisella yhteistyöllä pyritään vastaamaan.³⁹⁹ Erityisesti turvallisuustilanne Sahelin ja Lähi-Idän alueilla, kuten myös sotilaalliset jännitteet Euroopan itäisellä sivustalla on koettu uhkiksi.⁴⁰⁰ Toisin kuin Iso-Britannian ja Saksan joukkorakenteisiin keskittyvissä puolustusyhteistyöaloitteissa, on Ranskan EI2-aloite suunnattu yhteistyöhön strategisen tasolla. Aloitteen tavoitteena voidaan pitää yhteisen strategisen toimintakulttuurin kehittämistä, jolla Euroopan valtioiden välistä yhteistoimintaa ja päätöksentekokykyä voidaan kehittää.⁴⁰¹ Tätä tavoitteita voidaan pitää kunnianhimoisena; toteutuksessa on pyritty pitkän aikavälin syvällisen yhteistyön kehittämiseen. Muita EI2-yhteistyön tavoitteita ovat eurooppalaisten asevoimien uskottavuuden ja Euroopan strategisen autonomian⁴⁰² vahvistaminen, sekä taakan jakamisen kehittäminen.⁴⁰³

³⁹⁸ ”... Se mitä Eurooppa eniten tarvitsee tänä päivänä, tämä Euroopan puolustus, on yhteistä strategista kulttuuria. Kykenemättömyytemme toimia yhdessä haastaa uskottavuutemme eurooppalaisina ... Siksi ehdotan nyt yritystä rakentaa tätä kulttuuria esittämällä Euroopan interventioaloitteen, jonka tarkoituksena on kehittää yhteistä strategista kulttuuria”. Macron, Emmanuel: *Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*. Ranskan presidentti Emmanuel Macronin puhe Sorbonnen yliopistolla 26.9.2017. [<https://www.elysee.fr/>], luettu 31.1.2020. *Tutkijan käännös*.

³⁹⁹ *French White Paper on Defence and National Security 2013*. 2013. s. 47. [<https://www.defense.gouv.fr/>], luettu 3.2.2020.

⁴⁰⁰ *Letter of Intent concerning the development of the European Intervention Initiative (EI2)*. 25.6.2018. [<https://www.defense.gouv.fr/>], luettu 3.2.2020.

⁴⁰¹ EI2-aloitteessa ei selitetä, mitä ”strategisella kulttuurilla” tarkoitetaan. Sen sijaan kerrotaan millä keinoin yhteinen strateginen kulttuuri on saavutettavissa ja mitä hyötyjä siitä seuraisi. Strategisella kulttuurilla voidaan tarkoittaa esimerkiksi jaettuja käsityksiä turvallisuudesta, uhkista, asevoimien käytöstä ja turvallisuuspoliittisista tavoitteista. Käsitteen yhtenä kehittäjänä pidetään Jack Snyderia. Strategisella kulttuurilla voidaan osin selittää valtioiden päätöksentekoa. Strateginen kulttuuri muuttuu hitaasti ja eurooppalaisen strategisen kulttuurin haasteena voidaan pitää erityisesti valtioiden eriäviä käsityksiä uhkista ja asevoimien käytöstä. Ks. Zandee, Dick & Kruijver, Kimberley: *The European Intervention Initiative: Developing a shared strategic culture for European defence*. Clingendael 2019b, s. 6–7. [<https://www.clingendael.org/publication>], luettu 25.3.2020.

⁴⁰² Euroopan strategisella autonomialla ei todennäköisesti tarkoiteta perinteistä Ranskan ulkopoliittikan gaullistista riippumattomuutta, vaan eurooppalaista päätöksentekoa ja suorituskkyä vastata turvallisuusuhkiin. Ranskan

EI2 on itsenäinen puolustusyhteistyöaloite eikä se ole osa Naton tai EU:n rakenteita. Aloitteen toteutuksessa on pyritty välttämään ylimääräisiä hallinnollisia rakenteita ja siksi yhteistyö perustuu jo käytössä oleviin verkostoihin ja yhteyksiin osallistuvien valtioiden välillä.⁴⁰⁴ Näistä syistä johtuen EI2-yhteistyö on mahdollista pitää huomattavasti joustavampana ja reaktiivisempänä verrattuna esimerkiksi EU:n tai Naton rakenteissa toimimiseen. Tästä huolimatta EI2-aloite on kuitenkin yhteensopiva toimimaan näiden viitekehyksissä ja aloitteen tavoitteena on syventää jo olemassa olevaa Naton ja EU:n puolustusyhteistyötä, täydentää yhteistyössä havaittuja puutteita sekä välttää päällekkäisyyksiä toiminnoissa.⁴⁰⁵

Ranskan näkökulmasta EI2-yhteistyö tarjoaa keinon vahvistaa eurooppalaisten valtioiden välisiä puolustuspoliittisia suhteita, mutta samalla myös kansainvälisiä instituutioita.⁴⁰⁶ Euroopan turvallisuus on Natoa ja EU:a yhdistävä tekijä ja siksi EI2-aloitteen myötä on mahdollista kehittää molempien instituutioiden jäsenmaiden yhteistoimintakykyä ja toimintakulttuuria.⁴⁰⁷ Esimerkiksi EI2:n aiesopimuksessa mainitaan mahdollisuus tukea Naton kehysvaltiokonseptin kehittämistä.⁴⁰⁸ Lisäksi EI2-aloite pyrkii tukemaan EU:n PESCO-yhteistyötä, josta on myös hyötyä EI2-yhteistyöhön osallistuville valtioille esimerkiksi operaatioihin liittyvän tuen kehittämisestä.⁴⁰⁹ EI2-aloitteella ja PESCO:lla on muun muassa yhteinen hanke Euroopan ulkopuolella sijaitsevien sotilastukikohtien käytön jakamisesta.⁴¹⁰ Tästä huolimatta EI2-aloitetta ei tulla liittämään osaksi PESCO:a, sillä tämä rajoittaisi EI2-yhteistyöhön osallistumista tiettyjen valtioiden osalta.⁴¹¹ EI2-aloitteen ja PESCO:n yhteyttä voidaan pitää tärkeänä myös Saksan päätökselle osallistua Ranskan johtamaan yhteistyöhön.⁴¹²

näkökulmasta Euroopan tulisi panostaa enemmän omaan puolustukseensa. Tämä tarkoittaa paitsi määrärahojen lisäämistä ja suorituskykyjen uusimista, mutta myös pitkän aikavälin strategista suunnittelua ja päätöksentekokykyä. Euroopan valtioilla, kuten Ranskalla, on intressejä myös oman alueen ulkopuolella ja nämä tulisi huomioida myös sotilaallisissa suorituskyvyissä. Vrt. *French White Paper on Defence and National Security 2013*. s. 20; *Defence and National Security Strategic Review 2017*. 2017, para 170–171. [<https://www.defense.gouv.fr/>], luettu 3.2.2020; Brustlein, Corentin: *European Strategic Autonomy: Balancing Ambition and Responsibility*. IFRI 2018. [<https://www.ifri.org/en/publications>], luettu 3.2.2020.

⁴⁰³ Taloudellisen taakanjaon kehittämisen taustalla voidaan nähdä Ranskan asevoimien sitoutuminen useisiin operaatioihin Afrikassa 2010-luvulla, mikä on vaikuttanut resurssien riittävyyteen. Ks. Ministère des Armées (2019a).

⁴⁰⁴ *Letter of Intent EI2* (2018).

⁴⁰⁵ Ministère des Armées (2019a).

⁴⁰⁶ *Letter of Intent EI2* (2018).

⁴⁰⁷ Ministère des Armées: *EI2 Brochure*. Published for the ministerial meeting of the 7 November 2018. 2018. [<http://www.defense.gouv.fr/>], luettu 31.1.2020.

⁴⁰⁸ *Letter of Intent EI2* (2018).

⁴⁰⁹ Ministère des Armées (2019a).

⁴¹⁰ Zandee & Kruijver (2019), s. 5.

⁴¹¹ Esimerkiksi Iso-Britannian ja Tanskan rajoitteet. Ks. Zandee & Kruijver (2019), s. 5.

⁴¹² Billon-Galland, Alice & Quencez, Martin: *European Intervention Initiative: The Big Easy*. Berlin Policy Journal 2018a. [www.berlinpolicyjournal.com], luettu 31.1.2020.

Ranskan lisäksi EI2-yhteistyössä on mukana 12 valtiota: Alankomaat, Belgia, Espanja, Iso-Britannia, Italia, Norja, Portugali, Ruotsi, Saksa, Suomi, Tanska ja Viro.⁴¹³ Kaikilla valtioista on erityinen yhteys Ranskan asevoimiin. Ranskalla on pitkä historia kahdenvälisestä puolustusyhteistyöstä esimerkiksi Iso-Britannian sekä Saksan kanssa. EI2-yhteistyöhön osallistumisen edellytyksinä valtioiden on osoitettava riittävää ”poliittista tahtoa ja sotilaallisesta kyvykkyyttä” osallistumisestaan Euroopan turvallisuuden kehittämiseen.⁴¹⁴ EI2-aloitteen tavoitteisiin sitoutumisen lisäksi valtioilta odotetaan myös vahvaa osallistumista EU:n tai Naton toimintaan sekä sotilaallista valmiutta lähettää joukkoja lyhyelläkin aikavälillä operaatioihin. Yhteistyötä ei ole rajattu koskemaan vain Naton tai EU:n jäsenmaita, sillä osallistuminen halutaan pitää mahdollisena myös muille valtioille.⁴¹⁵ Esimerkiksi Tanskan niin sanottu ”*opt-out*” EU:n turvallisuuspolitiikasta ja Iso-Britannian eroaminen unionista estävät yhteistyön sitomisen EU:n viitekehykseen.⁴¹⁶ Toisaalta EI2-aloitteen riippumattomuus Natosta mahdollistaa Ruotsin ja Suomen osallistumisen aloitteeseen tasavertaisina yhteistyökumppaneina.

EI2-aloite voidaan ymmärtää eräänlaisena Ranskan johtamana *coalition of the willing*⁴¹⁷ perusteisena yhteistyönä, jossa mukana on toistaiseksi vain valikoituja yhteistyökumppaneita. Tämä ei kuitenkaan poissulje muiden Euroopan valtioiden hankkeeseen osallistumista tulevaisuudessa.⁴¹⁸ EI2-aloite eroaa Naton FNC-aloitteista siinä, että yhteistyössä on mukana Ranskan lisäksi myös muita puolustusyhteistyöaloitteiden johtovaltioita, kuten Iso-Britannia, Saksa ja Italia. EI2-aloitteesta ei silti todennäköisesti haluta yhtä laajaa viitekehystä, kuin esimerkiksi Saksan johtamasta FNC-aloitteesta, sillä Ranska haluaa pitää kiinni asemastaan hankkeen selkeänä johtovaltiona ja yhteistyö halutaan myös pitää riittävän joustavana ja reaktiivisena.

4.3.2. EI2-yhteistyön kehittyminen

Euroopan interventioaloitteen kehittymisen taustoja voidaan tarkastella seuraavista näkökulmista: Ranskan asemasta ja intresseistä Euroopan turvallisuuspolitiikassa, Ranskan suhtautumisesta Naton ja EU:n puolustusyhteistyöhön, sekä Euroopan turvallisuusympäristön muutoksien vaikutuksista Ranskan turvallisuudelle. Erityisesti Ranskan kokemukset Libyan, Malin ja Syyrian konflikteista ovat vaikuttaneet tarpeeseen kehittää Euroopan sotilaallisia kykyjä vas-

⁴¹³ Ministère des Armées: *Communiqué conjoint Initiative européenne d'intervention - Deuxième rencontre ministérielle défense de l'initiative*. 2019b. [<https://www.defense.gouv.fr/>], luettu 31.1.2020.

⁴¹⁴ Ministère des Armées (2019a).

⁴¹⁵ Ibid.

⁴¹⁶ Zandee & Kruijver (2019), s. 4.

⁴¹⁷ Halukkaiden valtioiden muodostama joukko, joka perustuu sopimukseen sotilaallisesta yhteistyöstä. *Tutkijan käänös*.

⁴¹⁸ Ministère des Armées (2019a).

taamaan muuttuvaan turvallisuussympäristöön.⁴¹⁹ Nämä käyvät myös hyvin ilmi Ranskan turvallisuuspoliittisista linjauksista 2010-luvulla.⁴²⁰

Ranska on perinteisesti halunnut toimia Euroopan puolustuspolitiikassa eräänlaisena tiennäyttäjänä ja kannattanut Euroopan yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Samanaikaisesti Ranska on kuitenkin ollut aktiivinen toimija globaalisti, mihin osaltaan on vaikuttanut sen asema YK:n turvallisuusneuvoston pysyväisjäsenenä.⁴²¹ Kylmän sodan aikana Ranskan politiikka noudatti gaullistista linjaa pyrkien riippumattomuuteen erityisesti Yhdysvalloista, jonka lisääntyneen vaikutusvallan Euroopassa Ranska koki uhkaksi omalle asemalleen. Tätä voidaan pitää yhtenä syynä Ranskan irtautumiselle Naton komentorakenteista vuonna 1966.⁴²² Sen sijaan Ranska esitti aktiivisesti aloitteita eurooppalaisen puolustusyhteistyön kehittämiseksi.⁴²³

Ranskalle yhdistynyt Eurooppa on ollut selkeä tavoite myös kylmän sodan päättymisen jälkeen ja Saksan tavoin se on kannattanut Euroopan integraatiota. Ranskalle etenkin puolustuspolitiikka on tarjonnut keinon saavuttaa vaikutusvaltaa Euroopan politiikassa, koska sillä ei ole kykyä kilpailla esimerkiksi Saksan taloudellisesta johtoasemasta. Ranska muun muassa kannatti EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan solmimista Maastrichtin sopimuksessa vuonna 1992, johon se on pyrkinyt sitouttamaan myös muita vaikutusvaltaisia Euroopan valtioita.⁴²⁴ Ranska ja Iso-Britannia solmivat Saint Malon sopimuksen⁴²⁵, kun taas Ranska ja Saksa ovat tehneet yhteistyötä monikansallisten nopean toiminnan joukkojen kehittämiseksi.⁴²⁶ Myöhemmin perustettu CJEF-yhteistyö Iso-Britannian kanssa on myös osoitus Ranskan intresseistä tiivistää puolustusyhteistyötä.⁴²⁷ Ranska jatkoi Naton kollektiivisen puolustuksen kannattamista kasvaneesta eurooppalaisesta puolustusyhteistyöstä huolimatta, mutta olisi halunnut enemmän vastuuta eurooppalaisille jäsenvaltioille sotilasliiton komentorakenteissa.⁴²⁸

⁴¹⁹ Zandee & Kruijver (2019), s. 2; Rieker, Pernille: *France and European Defence*. Briefing Paper 253, Finnish Institute of International Affairs 2018. [<https://www.fiia.fi/en/publication>], luettu 3.2.2020; Billon-Galland, Alice & Quencez, Martin: *A Military Workshop*. Berlin Policy Journal 2018b. [www.berlinpolicyjournal.com], luettu 31.1.2020.

⁴²⁰ *French White Paper on Defence and National Security 2013; Defence and National Security Strategic Review 2017*.

⁴²¹ *French White Paper on Defence and National Security 2013*, s. 15.

⁴²² Lagerstam (2005), s. 131–132.

⁴²³ Esim. *Pleven-* ja *Fouchet*-suunnitelmat 1950- ja 1960-luvuilla ja ulkoministeri Michel Jobertin ehdotus WEU:n sotilaallisesta yhteistyöstä vuonna 1973. McGeehan (1987), s. 346.

⁴²⁴ Rieker (2018), s. 3–4.

⁴²⁵ Iso-Britannia ja Ranska allekirjoittivat vuonna 1998 keskinäisen sopimuksen, jossa korostettiin EU:n sotilaallisten suorituskykyjen kehittämistä. Taustalla Euroopan valtioiden sotilaalliset haasteet vastata Kosovon kriisiin, jonka ratkaisemisessa USA:lla ja Natolla keskeinen vaikutus. Shearer, Andrew: *Britain, France and the Saint-Malo declaration: Tactical rapprochement or strategic entente?* Cambridge Review of International Affairs, 13:2, 2000, s. 283–298. [<https://doi.org/10.1080/09557570008400316>], luettu 10.3.2020.

⁴²⁶ Lagerstam (2005), s. 132–136, 140–141.

⁴²⁷ Ks. viitteet 258 & 259. CJEF-yhteistyön taustat.

⁴²⁸ Lagerstam (2005), s. 131–132, 137.

Lopulta Ranska liittyi takaisin Naton komentorakenteisiin vuonna 2009.⁴²⁹ Muutoksen taustalla voidaan pitää Ranskan pyrkimyksiä löytää keinoja eurooppalaisen puolustusyhteistyön kehittämiseksi, eikä EU:n viitekehyksessä tähän koettu enää mahdollisuuksia. Ranska oli muun muassa pettynyt EU:n hitaaseen ja monimutkaiseen päätöksentekoon.⁴³⁰

Ranskalle erityisesti 2010-luku on merkinnyt painottumista Euroopan turvallisuuteen. Esimerkiksi vuoden 2013 turvallisuuspoliittisessa valkoisessa kirjassa Ranskan intresseiksi mainitaan Euroopan yhteisen turvallisuuspolitiikan kehittäminen sekä Euroopan lähialueiden vaikuttaminen.⁴³¹ Erityisesti Afrikkaa voidaan pitää Ranskan intressialueena, sen epävakaa turvallisuustilanne on vaikuttanut esimerkiksi terrorismin leviämiseen. Ranskan näkökulmasta Euroopan valtioilla on velvollisuus puuttua lähialueen uhkiin myös sotilaallisin keinoin.⁴³²

Ranska on osallistunutkin aktiivisesti sotilasoperaatioihin 2010-luvulla, kuten Libyassa vuonna 2011 ja Malissa vuodesta 2013 alkaen.⁴³³ Lisäksi Ranska on osallistunut Irakin ja Syyrian alueella ääri-islamistisen *Daesh*-järjestön vastaisiin ilmaiskuihin vuodesta 2014 lähtien.⁴³⁴ Ranska ei ole kuitenkaan ollut tyytyväinen Euroopan valtioiden suorituskykyihin ja erityisesti valtioiden haluttomuuteen osallistua kriisinhallintaoperaatioihin. Tämän osoitti varsin hyvin Iso-Britannian ja Ranskan johtama ilmaoperaatio Libyassa vuonna 2011.⁴³⁵ Myös Malin terrorismin vastaisessa sotilasoperaatiossa Ranska on kokenut jääneensä ilman liittolaistensa tukea sekä ymmärrystä Sahelin alueen epävakauden vaikutuksista Euroopan turvallisuudelle.⁴³⁶

Vuoden 2015 Pariisin terrori-iskujen jälkeen Ranska esitti avunpyynnön EU:n jäsenvaltioille ja aktivoi Lissabonin sopimuksen artiklan keskinäisestä avunannosta.⁴³⁷ Tällä Ranska pyrki saamaan muilta Euroopan valtioilta tukea terrorismin vastaisiin operaatioihinsa, mutta vain muutamat valtiot antoivat suoraa sotilaallista tukea.⁴³⁸ Esimerkiksi Suomi vastasi Ranskan tu-

⁴²⁹ Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères: *France and NATO: France's role in the North Atlantic Treaty Organization (NATO)*. 2019. [<http://www.diplomatie.gouv.fr/>], luettu 3.2.2020

⁴³⁰ Rieker (2018), s. 3–5.

⁴³¹ *French White Paper on Defence and National Security 2013*. s. 47, 53–54, 62–63.

⁴³² *Ibid.* s. 63

⁴³³ Ministère des Armées: *L'opération Harmattan*. 2011. [<http://www.defense.gouv.fr/>], luettu 31.1.2020; Ministère des Armées: *Opération Barkhane*. 2020a. [<http://www.defense.gouv.fr/>], luettu 31.1.2020.

⁴³⁴ Ministère des Armées: *Opération Chammal*. 2019c. [<http://www.defense.gouv.fr/>], luettu 31.1.2020.

⁴³⁵ Reuters: *France says NATO must do more in Libya*, 12.4.2011. [www.reuters.com], luettu 10.3.2020; Janes's Country Risk Daily Report: *NATO foreign ministers debate Libya strategy*, 14.4.2011. [<https://www.janes.com>], luettu 2.2.2020.

⁴³⁶ Zandee & Kruijver (2019), s. 2; Rieker (2018), s. 6–7.

⁴³⁷ Artikla 42(7) käsittelee keskinäistä avunantoa. Ks. Anghel, Suzana Elena & Cirlig, Carmen-Cristina: *Activation of Article 42(7) TEU France's request for assistance and Member States' responses*. European Parliament Think Tank 2016. [<http://www.europarl.europa.eu/thinktank>], luettu 31.1.2020.

⁴³⁸ Koutouzi, Dimitra: *Europe's defence: between E12 and PESCO*. Policy Paper, Vocal Europe 2019. s. 5–8. [<https://www.vocaleurope.eu>], luettu 10.2.2020.

kipyyntöön lähettämällä jääkärikomppanian osaksi ranskalaista pataljoonaa UNIFIL-operaatioon, millä vapautettiin ranskalaisia joukkoja muihin tehtäviin.⁴³⁹ Vaikka Ranskan asevoimat ovat säilyttäneet suorituskykynsä melko hyvin kylmän sodan jälkeisissä muutoksissa, ovat useat sotilasoperaatiot yhdessä finanssikriisistä johtuvien leikkauksien kanssa ajaneet asevoimien resurssit äärirajoille.⁴⁴⁰ Tästä johtuen puolustusyhteistyöstä on tullut Ranskalle yhä tärkeämpää. Esimerkiksi Malin sotilasoperaatioon Ranska on saanut merkittävää logistista tukea Nato-liittolaisiltaan, mutta myös sotilasliittoon kuulumattomalta Ruotsilta.⁴⁴¹

Ranska on tavoitellut puolustusyhteistyön kehittämistä sekä Naton että EU:n viitekehyksissä 2010-luvulla.⁴⁴² Kuitenkin Ranskan näkökulmasta molempien turvallisuusinstituutioiden uskottavuus ja jäsenmaiden välinen koheesio ovat osoittautunut heikoiksi 2010-luvun aikana.⁴⁴³ Natoa Ranska on kannattanut ensisijaisesti viitekehyksenä operaatioiden toteuttamisessa, kunhan jäsenmaat vain ovat halukkaita osallistumaan ja valmiit jakamaan riskit ja kustannukset.⁴⁴⁴ Edellä mainituista haasteista johtuen sotilasoperaatioissa 2010-luvulla on korostunut yhä valikoidumpi osallistuminen, joka on perustunut pieneen joukkoon halukkaita valtioita.⁴⁴⁵ Ranskan puolustusministeriö teetti presidentti Hollanden hallintokaudella 2012–2017 arvion Euroopan valtioiden asevoimien kyvykkyyksistä, missä analysoitiin muun muassa yksittäisiä suorituskykyjä, puolustusmäärärahoja sekä operaatioihin osallistumisen tasoa.⁴⁴⁶ Tällä kartoittamisella Ranska pyrki löytämään Euroopan valtioista potentiaalisia yhteistyökumppaneita tukemaan sen operaatioita, mikä myöhemmin mahdollisti myös EI2-aloitteen perustamisen.⁴⁴⁷

EU:ssa Ranska on kannattanut uskottavan ja tehokkaan puolustusstrategian kehittämistä, mutta ei voi hyväksyä ”kompastuskiviä” tavoitteen saavuttamisessa.⁴⁴⁸ Esimerkiksi tällaisia haasteita on liittynyt PESCO-yhteistyöhön. Saksan tavoin Ranska on aktiivisesti ajanut yhteistä turvallisuuspolitiikkaa EU:ssa, mutta Ranska tavoitteli PESCO:sta vain keskeisten EU-jäsenmaiden välistä yhteistyötä, jolla kehittää keskinäistä päätöksentekoa ja operaatioiden to-

⁴³⁹ Yle: *Suomen vastaus Ranskan avunpyyntöön: Libanoniin 160 sotilasta*. 17.6.2016. [<https://yle.fi/uutiset>], luettu 25.3.2020.

⁴⁴⁰ Euroopan valtioista vain Iso-Britannialla ja Ranskalla sotilaallinen kyky itsenäisiin operaatioihin oman alueen ulkopuolella. Lagerstam (2005), s. 249–252.

⁴⁴¹ Chivvis, Christopher: *The French War on Al Qa'ida in Africa*. RAND, Cambridge University Press 2016. s. 116–123.

⁴⁴² Watanabe, Lisa: *France's new strategy: the 2013 White Paper*. CSS Analysis in Security Policy, No. 139, Center for Security Studies 2013. s. 1. [<https://css.ethz.ch/en/publications>], luettu 10.3.2020.

⁴⁴³ *Defence and National Security Strategic Review 2017*, s. 86.

⁴⁴⁴ Ibid. s. 60.

⁴⁴⁵ Mills (2019). Vertaa *coalition of the willing* käsitteeseen.

⁴⁴⁶ Billon-Galland & Quencez (2018b).

⁴⁴⁷ Zandee & Kruijver (2019), s. 2.

⁴⁴⁸ *French White Paper on Defence and National Security 2013*. s. 59.

teuttamista Euroopan puolustuksen vahvistamiseksi.⁴⁴⁹ PESCO lopulta toteutui Saksan suosimalla mallilla, jossa yhteistyössä mukana olivat käytännössä kaikki jäsenvaltiot ja toteutuksessa keskityttiin sotilaallisten suorituskykyjen kehittämiseen.⁴⁵⁰ Näin ollen PESCO:n toteutus ei vastannut Ranskan alkuperäisiin tavoitteisiin operatiivisten valmiuksien kehittämisestä ja vain muutaman kuukauden kuluttua Ranska esitteli oman Euroopan interventioaloitteensa.⁴⁵¹

Euroopan suurista asevoimista Ranska oli pitkään ainoa valtio, jolla ei ollut johdettavana omaa puolustusyhteistyöaloitetta 2010-luvulla, mutta se ei myöskään osallistunut Naton kehysvaltiokonseptiin.⁴⁵² Yhtenä syynä tähän voidaan pitää rajallisia resursseja, koska kehysvaltiokonseptin perustamisen aikana Ranskan asevoimat olivat sitoutuneet operaatioihinsa Afrikassa ja Lähi-idässä. EI2-aloite esiteltiin ensimmäistä kertaa julkisuudessa 26. syyskuuta 2017 Ranskan presidentin Emmanuel Macronin puheessa, jossa hän painotti tarvetta itsenäisemmälle, yhtenäisemmälle ja demokraattisemmalle Euroopalle. Macronin mielestä Euroopan tulisi olla aktiivisempi turvallisuuden suhteen ja yhteisen eurooppalaisen strategisen kulttuurin löytäminen olisi välttämätöntä. Tämän pohjaksi Macron esitti Euroopan interventioaloitteen perustamista, johon kumppanimaat ja kaikki Euroopan valtiot olisivat tervetulleita osallistumaan yhteistyöhön Ranskan asevoimien rinnalle.⁴⁵³ Macronin puhe tulkittiin aluksi virheellisesti tavoitteeksi perustaa uusi eurooppalainen kriisinhallintaoperaatioihin kykenevä nopean toiminnan joukko, sillä vastaavia puolustusyhteistyöaloitteita oli juuri solmittu edellisinä vuosina.⁴⁵⁴

Virallisesti EI2-aloite käynnistettiin 25.6.2018 yhdeksän valtion puolustusministerien tapaamisessa, jossa Ranskan lisäksi Alankomaiden, Belgian, Espanjan, Iso-Britannian, Portugalin, Saksan, Tanskan ja Viron puolustusministerit allekirjoittivat aiesopimuksen tulevasta yhteistyöstä.⁴⁵⁵ Ensimmäinen varsinainen EI2-yhteistyöhön liittyvä tapaaminen pidettiin Pariisissa 7.11.2018, jolloin myös Suomi liittyi yhteistyöhön mukaan.⁴⁵⁶ Lisäksi samana vuonna julkaistiin EI2-aloitteen ja EU:n PESCO-yhteistyön yhteinen projekti asevoimien sotilastukikohdien jakamista Euroopan ulkopuolella.⁴⁵⁷ Vuoden 2019 aikana EI2-yhteistyöhön liittyivät lisäksi Italia, Norja sekä Ruotsi, joiden jäsenyydet hyväksyttiin puolustusministerien tapaami-

⁴⁴⁹ Rieker (2018), s. 5–6.

⁴⁵⁰ Rieker (2018), s. 5–6; Zandee & Kruijver (2019), s. 2.

⁴⁵¹ Koutouzi (2019), s. 7; Rieker (2018), s. 6.

⁴⁵² Iso-Britannia, Saksa ja Italia johtovaltioina NATO FNC-aloitteissa.

⁴⁵³ Macron (2017).

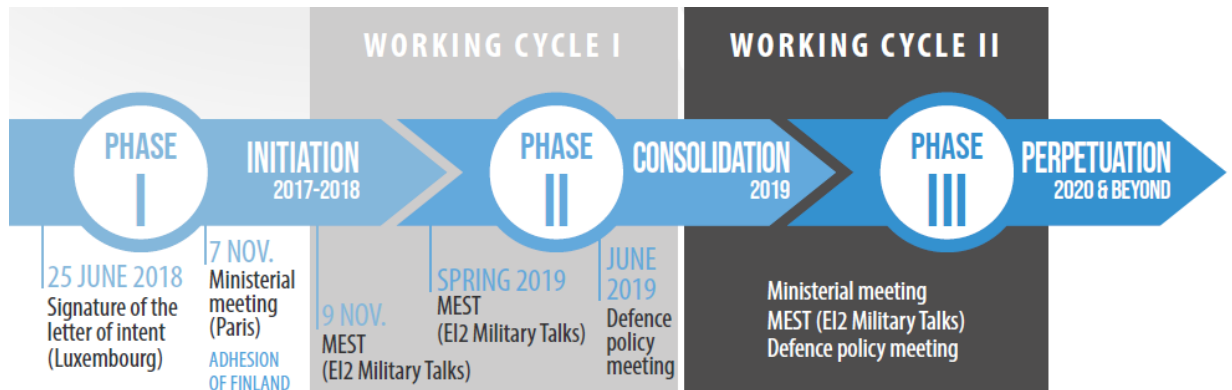
⁴⁵⁴ Zandee & Kruijver (2019), s. 2. Viittaus erityisesti Naton kehysvaltiokonseptiin.

⁴⁵⁵ *Letter of Intent EI2* (2018).

⁴⁵⁶ Puolustusministeriö: *Puolustusministeri Niinistö Ranskaan*. Tiedote 6.11.2018 [<http://www.defmin.fi>], luettu 31.1.2020; Ministère des Armées (2018).

⁴⁵⁷ Zandee & Kruijver (2019), s. 5.

sessä Alankomaissa 20.9.2019.⁴⁵⁸ Yhteistyön laajeneminen on tarkoittanut myös sitä, että Ranska on joutunut ottamaan yhteistyökumppaniensa intressit paremmin huomioon.⁴⁵⁹ Tästä esimerkkeinä voidaan pitää intressialueiden laajenemista koskettamaan myös muita kuin Ranskan operaatioita Sahelin alueella. Muun muassa Karibian turvallisuustilanne on Alankomailla tärkeä, kun taas Pohjoismaiden intressit kohdistuvat Itämeren alueen turvallisuuteen.⁴⁶⁰



Kuva 4: E12-yhteistyön aikajana⁴⁶¹

Kuten kuvasta käy ilmi on E12-aloite edennyt kolmessa vaiheessa. ”Aloitevaihe” on käsittänyt vuodet 2017–2018, jolloin Ranska kutsui halukkaita valtioita mukaan yhteistyöaloitteeseen. Tämän jälkeen seurannut ”vakauttamisvaihe” on sisältänyt yhteistyön keskeisten tavoitteiden ja suunnitelmien hyväksymisen ja yhteensovittamisen. Kolmannessa vaiheessa saavutettu yhteistyö pyritään ”säilyttämään” vuodesta 2020 alkaen, mikä tarkoittaa yhteistyön syventämistä säännöllisten puolustusministerien kokouksien ja sotilashenkilöstön tapaamisten kautta.⁴⁶²

E12-aloitteen edistymisestä ja käytännön toteutuksesta tiedetään toistaiseksi hyvin vähän, sillä yhteistyö on vasta vakiintumassa. Aloitteesta ei ole esimerkiksi laadittu yhteisymmärryspöytäkirjaa, *Memorandum of Understanding*, vaikka jo aiesopimuksessa on määritelty tavoitteeksi aloittaa sen laatiminen mahdollisimman pian ja sen allekirjoittaminen oli suunniteltu vuoden 2019 ministeritapaamiseen.⁴⁶³ Osallistujamaat ovat kuitenkin sopineet käytännön yhteistyöstä hyväksymällä E12-työjärjestyksen puolustusministerien tapaamisessa. Tämän sopimuksen myötä osallistujamaat ovat muun muassa virallistaneet nykyisiä sovittuja toimintatapoja ja selkiyttäneet E12-yhteistyön prosesseja ja organisaatiota.⁴⁶⁴

⁴⁵⁸ Ministère des Armées (2019b).

⁴⁵⁹ Billon-Galland, Alice & Quencez, Martin (2018b).

⁴⁶⁰ Zandee & Kruijver (2019a), s. 3–4.

⁴⁶¹ Kuva muokattu lähteestä: Ministère des Armées (2018).

⁴⁶² Ministère des Armées (2018). *Tutkijan käännös*.

⁴⁶³ *Letter of Intent E12* (2018); Ministère des Armées: *Réunion des directeurs politiques défense de l'Initiative Européenne d'Intervention (IEI) – 11 juin 2019, Paris*. 2019d. [<http://www.defense.gouv.fr/>], luettu 31.1.2020.

4.3.3. EI2-yhteistyön toteutus

EI2-aloitteen toteutus perustuu osallistuvien valtioiden väliseen keskusteluun ja vuorovaikutukseen, millä pyritään kehittämään tilannetietoisuutta ja päätöksentekovalmiutta mahdollisten kriisien varalle. EI2-aloitteen yhteistyön toteutukselle on määritelty neljä aihealuetta: *strateginen ennakointi ja tiedustelutiedon vaihto, skenaariotarkastelut ja suunnittelu, tuki operaatioille sekä kokemusten jakaminen ja doktriinityö*.⁴⁶⁵ Aihealueita käsitellään säännöllisesti sekä poliittisen että sotilaallisen tason tapaamisissa.

Poliittisella tasolla painopisteessä ovat vuosittaiset puolustusministerien tapaamiset, *Ministerial meetings*, joiden kautta syntyy poliittinen ohjaus asevoimien edustajien operatiiviselle työskentelylle.⁴⁶⁶ Esimerkiksi edellisessä puolustusministerien tapaamisessa syksyllä 2019 määritettiin erityisiksi intresseiksi Karibian, Sahelin ja Itämeren turvallisuustilanteiden analysoiminen ja tarkkailu.⁴⁶⁷ Ministeritapaamisten lisäksi vähintään kerran vuodessa kokoontuvat puolustuspoliittiset edustajat, *Defence policy directors*, joiden tehtävänä on yhteistyön etene- misen ja tavoitteiden saavuttamisen seuraaminen sekä puolustusministerien tapaamisten val- mistelu.⁴⁶⁸ EI2-yhteistyön ei voida nähdä rajautuvan ainoastaan näihin tapaamisiin, vaan yh- teistyötä ja sen osa-alueita käsitellään myös valtioiden keskisessä diplomatiassa ja kahden- tai monenvälisissä tapaamisissa. Esimerkiksi EI2-valtioista Ranskan, Portugalin, Ruotsin ja Vi- ron puolustusministerit tapasivat Malin turvallisuustilanteeseen liittyen tammikuussa 2020.⁴⁶⁹

EI2-aloitteen sotilaallinen yhteistyö sisältää asevoimien edustajien operatiiviset tapaamiset, *Military European Strategic Talks (MEST)*, kaksi kertaa vuodessa.⁴⁷⁰ MEST-tapaamisten kautta syntyy yhteistyön sotilaallinen ohjaus, kun asevoimien edustajat antavat säännöllisiä arviointeja ja suosituksia yhteisten turvallisuusintressien mukaisista toimista. Tavoitteena on tuottaa aloitteita, joiden kautta strateginen kulttuuri ja yhteistoimintakyky voisi kehittyä käy- tännössä.⁴⁷¹ Asevoimien väliseen operatiiviseen työskentelyyn kuuluvat tietojen vaihtaminen sekä määritettyjen intressialueiden turvallisuustilanteen analysoiminen eli *horizon-scanning*. Tätä yhteistyötä tehdään ainakin kolmessa työryhmässä, joista Alankomaiden johtamassa työ- ryhmässä keskitytään Karibian alueen humanitaariseen tilanteeseen, Viron johtamassa työ-

⁴⁶⁴ Ministère des Armées (2019b). *Tutkijan käännös*.

⁴⁶⁵ Ministère des Armées (2019a). *Tutkijan käännös*.

⁴⁶⁶ Ibid.

⁴⁶⁷ Ministère des Armées (2019b).

⁴⁶⁸ Ministère des Armées (2019a); Ministère des Armées (2019d).

⁴⁶⁹ Ministère des Armées: *Communiqué Déplacement de Florence Parly, ministre des Armées, au Mali*. 2020b. [<http://www.defense.gouv.fr>], luettu 31.1.2020.

⁴⁷⁰ Ministère des Armées (2019a).

ryhmässä Itämeren alueeseen ja Ranskan johtamassa työryhmässä Sahelin alueen turvallisuustilanteeseen.⁴⁷² Lisäksi MEST-tapaamisten operatiiviseen työskentelyyn kuuluu yhteistoiminnan suunnittelu aihealueissa, joissa osallistuvilla valtioilla on yhteisiä intressejä.⁴⁷³

Kuten Iso-Britannian ja Saksan puolustusyhteistyöaloitteissa, myös EI2-aloitteeseen osallistuminen on joustavaa. Yhteistyöhön osallistuminen on vapaaehtoista ja kansallisen päätöksen ratkaistavissa, eikä esimerkiksi velvoita osallistumaan operaatioihin tai sitomaan joukkoja aloitteen käyttöön.⁴⁷⁴ Toisaalta osallistuminen EI2-yhteistyöhön on valikoivaa ja liittyminen tapahtuu kutsusta, joka hyväksytään yhteisissä puolustusministerien tapaamisissa.⁴⁷⁵ Ranska edellyttää osallistuvilta valtioilta paitsi sitoutumista EI2-aloitteen tavoitteisiin, myös riittäviä sotilaallisia suorituskykyjä. Suorituskykyvaatimuksia ei ole eritelty yksityiskohtaisesti, mutta ainakin niiden voidaan nähdä sisältävän valmiuden osallistua tarvittaessa nopeastikin operaatioihin monenlaisissa tilannekehyksissä.⁴⁷⁶ Tämän voidaan myös ymmärtää tarkoittavan osoitusta valtioiden poliittisesta tahdosta osallistua oman alueen ulkopuolisiin sotilasoperaatioihin. Osallistuminen käytännössä edellyttää myös yhteysupseereiden lähettämistä Ranskan asevoimien esikuntiin ja komentorakenteisiin.⁴⁷⁷

Toteutukseltaan EI2 on resurssineutraali hanke, jossa toiminta perustuu jo olemassa olevien rakenteiden ja verkostojen hyödyntämiseen, kuten sotilasasiamiehiin ja yhteysupseereihin.⁴⁷⁸ Tämä tekee myös yhteistyöhön liittymisestä houkuttelevampaa ja yhteistyö on pyritty toteuttamaan joustavasti mahdollisimman vähillä hallinnollisilla rakenteilla. Toimintoja koordinoimaan ja valvomaan on perustettu Pariisiin pysyvä sihteeristö, *Permanent secretariat*, jonka Ranska muodostaa yhdessä osallistuvien valtioiden lähettämien virkamiesten kanssa.⁴⁷⁹

EI2-aloitteen yhteistyö keskittyy tällä hetkellä strategiselle tasolle. Määritettyjen tavoitteiden perusteella voidaan kuitenkin arvioida, että Ranska haluaisi syventää yhteistyötä myös esimerkiksi yhteisiin operaatioihin liittyen. Tätä tavoitetta tukee myös EI2:n ja PESCO:n yhteinen hanke ulkomailla sijaitsevien sotilastukikohtien käytön kehittämisestä.⁴⁸⁰ Toistaiseksi

⁴⁷¹ Ministère des Armées (2018).

⁴⁷² Ministère des Armées (2019b).

⁴⁷³ Ministère des Armées (2018).

⁴⁷⁴ *Letter of Intent EI2* (2018); Ministère des Armées (2019a).

⁴⁷⁵ Ministère des Armées (2019b).

⁴⁷⁶ Osallistuvilta valtioilta vaaditaan ”kykyä lähettää nopeasti tehokkaita suorituskykyjä”. Ministère des Armées (2019a).

⁴⁷⁷ Ministère des Armées (2019a).

⁴⁷⁸ *Letter of Intent EI2* (2018).

⁴⁷⁹ Ministère des Armées (2019a).

⁴⁸⁰ Zandee & Kruijver (2019b). s. 5.

EI2-yhteistyöllä ei voida nähdä olleen merkittäviä vaikutuksia operaatioiden toteuttamiseen. EI2-aloitteen voidaan nähdä kannustavan osallistuvia valtioita lisäämään muutakin keskinäistä puolustusyhteistyötä. Esimerkiksi Belgia ja Ranska ovat lisänneet asevoimiensa välistä yhteistoimintaa ja valtiot solmivat yhteistyösopimuksen moottoroitujen suorituskykyjen kehittämisestä EI2-aloitteen puolustusministerien tapaamisessa marraskuussa 2018. Belgian puolustusministeriön mukaan yhteistyötä on tarkoitus syventää asevoimien kaikilla tasoilla.⁴⁸¹

4.4. Yhteenveto puolustusyhteistyöaloitteista

Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan puolustusyhteistyöaloitteet kuvastavat uutta eurooppalaista puolustusyhteistyötä, joka perustuu monikansallisiin rakenteisiin kehysvaltioiden ympärille. Yhteistyön kehittymisen taustalla voidaan nähdä olevan sotilaallisiin suorituskykyihin ja resursseihin liittyviä haasteita, mutta myös turvallisuusympäristön vaikutuksia. Asevoimien suorituskykyihin liittyvien ongelmien voidaan nähdä kehittyneen pitkällä aikavälillä, kun taas Euroopan turvallisuusympäristössä on tapahtunut nopeita muutoksia 2010-luvun aikana.

Kaikki puolustusyhteistyöaloitteet ovat kehittyneet kehysvaltioiden aloitteesta eli niin sanotun *bottom-up* prosessin kautta, jonka jälkeen yhteistyö on laajentunut osaksi muita viitekehyksiä. Esimerkiksi JEF- ja FNC-aloitteet on hyväksytty osaksi Naton toimintaa, kun taas EI2- ja FNC-aloitteilla on yhteys EU:n pysyvän rakenteen yhteistyön tavoitteisiin. Kaikkien puolustusyhteistyöaloitteiden ominaispiirteenä voidaankin kuitenkin pitää pyrkimystä täydentää jo olemassa olevaa yhteistyötä Euroopassa. Yhtenä keskeisenä syynä tähän voidaan pitää valtioiden rajallisia resursseja, minkä vuoksi niiden käyttöä pyritään ennemmin tehostamaan, kuin kehittämään korvaavia tai kilpailevia puolustusyhteistyön rakenteita. Yhteistyöllä ei kuitenkaan ensisijaisesti ole pyritty kustannussäästöihin vaan operatiivisten kykyjen kehittämiseen.

Iso-Britannian JEF-yhteistyö on selkeästi painottunut aloitteista eniten operatiiviselle tasolle. Toiminnan painopisteessä ovat nopean toiminnan joukkojen valmiuden ja yhteistoimintakyvyn kehittäminen erityisesti harjoitustoiminnan kautta, minkä voidaan nähdä tukevan yhteisten sotilasoperaatioita toteuttamista tulevaisuudessa. Puolustusyhteistyö on käynnistetty lyhyellä aikavälillä, mitä on helpottanut rajoitetumpi ja valikoidumpi joukko yhteistyökumppaneita sekä Iso-Britannian selkeä johtovastuu aloitteessa. Iso-Britannian näkökulmasta JEF:n tär-

⁴⁸¹ Fiorenza Nicholas: *Belgium signs motorized capability co-operation agreement with France during first European Intervention Initiative ministerial*. Jane's Defence Weekly. 2018b. [<https://www.janes.com>], luettu 2.2.2020.

keimpänä tavoitteena voidaan pitää muiden valtioiden osallistumisen helpottamista sen johdattiin operaatioihin, mikä samalla on keino täydentää sen asevoimien suorituskykyä.⁴⁸² Toisaalta JEF-yhteistyö mahdollistaa Iso-Britannialle keinon osallistua aktiivisesti Euroopan puolustusyhteistyöhön EU-erosta huolimatta. Muiden JEF-yhteistyöhön osallistuvien valtioiden näkökulmasta aloite tarjoaa keinoja verkottumiseen ja puolustuspoliittisten suhteiden vahvistamiseen, jolla pyrkii saamaan tarvittaessa sotilaallista apua.⁴⁸³ Esimerkiksi Natoon kuulumattomille Ruotsille ja Suomelle JEF tarjoaa mahdollisuuden osaltaan vahvistaa niiden puolustuksen pelotetta Venäjän sotilaallista uhkaa vastaan. Yhteistyön tulevan kehityksen kannalta on merkittävää, mikäli JEF päätetään lähettää sotilasoperaatioon, jonka kautta voidaan osoittaa yhteistyön todellinen lisäarvo ja operatiivinen merkitys.

Saksan johtama FNC-aloite on ennen kaikkea suorituskykyjen kehittämiseen tähtäävä pitkän aikavälin yhteistyöaloite, vaikka siihen sisältyy myös operatiivisten joukkojen kehittämistä. Hanke kuvastaa Saksan näkemystä eurooppalaisesta yhteistyöstä, jossa keskeistä on mahdollisimman monen valtion osallistuminen taakanjakoon sekä yhteistyön linkittäminen osaksi instituutioiden toimintaa. Puolustusyhteistyöaloitteista FCN-yhteistyöllä voidaankin nähdä olevan vahvin sidos sotilasliitto Natoon. Saksalle FNC-yhteistyö tarjoaa ensisijaisesti mahdollisuuden asevoimiensa suorituskykyjen korjaamiseen, mutta samalla myös keinon osoittaa poliittista johtajuuttaan, osallistumistaan sotilasliiton yhteiseen taakanjakoon sekä osoittaa luottamustaan liittolaisena. Muut valtiot FNC-yhteistyössä hyötyvät muun muassa jaetusta teknologisesta osaamisesta, kustannustehokkaasta kehitystyöstä sekä Saksan asevoimien kalustosta.⁴⁸⁴ Haasteita yhteistyössä ovat muun muassa pitkän aikavälin toteutus sekä edelleen puutteet puolustusmenojen rahoittamisessa.⁴⁸⁵ Lisäksi suorituskykyjen kehittämisprojekteissa on päällekkäisyyksiä muihin kansallisiin, Naton ja EU:n hankkeisiin liittyen. Myös Saksan luotettavuuteen yhteistyökumppanina ja kykyyn toimia johtovaltiona Euroopan puolustuspolitiikassa on suhtauduttu epäilevästi etenkin sen kansallisen tason haasteiden vuoksi.⁴⁸⁶

Ranskan EI2-aloite eroaa Iso-Britannian ja Saksan puolustusyhteistyöhankkeista olemalla Naton ulkopuolinen puolustusyhteistyön rakenne. Lisäksi EI2-yhteistyö painottuu strategiselle tasolle, kuten muun muassa päätöksenteon ja turvallisuuskäsityksien yhtenäistämiseen. Ranskan ensisijaisena tavoitteena voidaan pitää pyrkimyksiä saada nimenomaan Euroopan valtioilta

⁴⁸² Saxi (2018), s. 3.

⁴⁸³ Heier (2019), s. 189.

⁴⁸⁴ Esim. monilla Itä-Euroopan valtioilla tarpeita modernisoida asevoimiensa kalustoa.

⁴⁸⁵ Müller (2019), s. 6–7; Major & Mölling (2014), s. 2–3.

⁴⁸⁶ Glatz & Zapfe (2017b), s. 7–8; Allers, Robin: *The framework nation: can Germany lead on security?* International Affairs 92:5, 2016. [<https://doi.org/10.1111/1468-2346.12702>], luettu 10.3.2020.

tukea sen sotilasoperaatioille. Näin ollen EI2-aloite voidaan nähdä Ranskan turvallisuuspolitiikassa jatkumona vakinaistaan vuoden 2015 tukipyynnöstä alkanut eurooppalainen yhteistyö. Yhteistyön rajaaminen vain valikoituihin ja sotilaallisesti kyvykkäisiin valtioihin voi johtaa näiden keskinäiseen lähentymiseen turvallisuuspoliittisella tasolla pitkällä aikavälillä. Toistaiseksi yhteistyön toteutus on vasta alkanut hahmottumaan ja sen merkitystä on vielä haastava arvioida. EI2-aloitteen yhtenä haasteena voidaan kuitenkin pitää Ranskan kykyä saada muut eurooppalaiset kumppanit sitoutumaan hankkeeseen.

Taulukko 2: Puolustusyhteistyöaloitteiden vertailu

	JEF	FNC	EI2
Päämäärä	Yhteiset operaatiot	Suorituskyvyt ja joukkorakenteet	Yhteinen toimintakulttuuri
Toiminnan taso	Operatiivinen	Operatiivinen/Strateginen	Strateginen
Aikataulu	Toteutus lyhyellä aikavälillä	Toteutus pitkällä aikavälillä	Toteutus pitkällä aikavälillä
Yhteistyön painopiste	Yhteistoimintakyvyn ja valmiuden kehittäminen	Yhteensopivuuden ja resurssien käytön kehittäminen	Päätöksenteon ja turvallisuuspoliittisen tilannekuvan kehittäminen
Osallistuminen	Valikoitua, 9 osallistujaa	Avointa, 21 osallistujaa	Valikoitua, 13 osallistujaa
Yhteys Natoon	Osittain sidoksissa Naton toimintaan	Vahvasti sidoksissa Naton toimintaan	Itsenäinen aloite, ei sidoksissa Naton toimintaan

Puolustusyhteistyöaloitteilla on sotilasliitto Naton tavoin sekä sotilaallinen että poliittinen puoli, mikä näkyy hankkeiden toteutuksesta. Aloitteiden merkityksestä kertoo se, että yhdessä ne koskettavat lähes jokaista Euroopan valtiota. Vaikka JEF-, FNC- ja EI2-aloitteiden jaettuna tavoitteena voidaankin pitää Euroopan puolustuksen ja turvallisuuden kehittämistä, eroavat yhteistyön toteuttamistavat merkittävästi toisistaan. Kukin aloite kuvastaa valtioiden omia turvallisuuspoliittisia intressejä sekä suhtautumista eurooppalaiseen puolustusyhteistyöhön, mitkä on vaikuttaneet muun muassa yhteistyön painotuksiin, yhteistyökumppaneiden valintaan ja toteutuksen aikatauluun. Lisäksi kaikissa aloitteissa puolustusyhteistyön toteutuminen on toistaiseksi hyvin paljon sidoksissa kehysvaltioiden sisäisiin tekijöihin, kuten poliittiseen kannatukseen ja rahoitukseen. Esimerkiksi Iso-Britannian eroaminen EU:sta on vaikuttanut JEF-yhteistyöhön, kun taas Saksalla on omat kansalliset haasteensa johtovastuun ottamisessa Euroopan puolustuspolitiikassa. Puolustusyhteistyöaloitteiden onnistumisella kohdistuu myös paljon niin sisäistä kuin ulkoista painetta. Kehysvaltiot ovat myös investoineet aloitteisiin paljon lähtien resursseista aina valtioiden poliittiseen maineeseen ja luottamukseen. Lisäksi turvallisuusympäristön uhat ja taloudelliset haasteet luovat painetta yhteistyön kehittämiseksi.

5. PUOLUSTUSYHTEISTYÖALOITTEET SUHTEESSA NATON HAASTEISIIN

“I welcome that different NATO allies cooperate in different frameworks, and actually NATO has encouraged that the allies go together and work together, increase the interoperability and also establish the concept of framework nations. So that will increase the efficiency and that will reduce costs. That will increase the readiness of our forces. So there are many different kinds of cooperation between different kinds of NATO allies, and that’s just part of the strength of the Alliance that we see that kind of cooperation.”⁴⁸⁷

Tässä luvussa käsitellään Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan puolustusyhteistyöaloitteita Naton institutionaalisten haasteiden näkökulmasta. Analyysin tarkoituksena on yhdistää kolmannessa ja neljännessä luvussa esitellyt havainnot toisiinsa. Kolmannessa luvussa tunnistetut Naton instituutioon liittyvät haasteet toimivat runkona, jota vasten arvioidaan neljännessä luvussa käsiteltyjen JEF-, FNC- ja EI2-aloitteiden eri tekijöitä tavoitteiden, kehittymisen ja toteutuksen osalta. Analyysiin on koottu tämän aineiston ja teoreettisen näkökulman perusteella keskeiset tekijät, jotka mahdollistavat Naton instituutionaalisiin haasteisiin vastaamisen. Jokaisessa alaluvussa käsitellään myös, mihin haasteisiin puolustusyhteistyöaloitteet eivät kykene vastaamaan.

Koska puolustusyhteistyöaloitteiden tuoma lisäarvo Naton organisaatiolle kiinnostaa, on siihen vaikuttavien tekijöiden analysoimiseen käytetty tukena sotilasliitto Natossa esitettyjä näkemyksiä Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan puolustusyhteistyöstä sekä puolustusyhteistyön syventymisestä Euroopassa. Näitä ovat esimerkiksi sotilasliiton pääsihteerin lausunnot sekä huippukokouksien julistukset, mitkä auttavat ymmärtämään aloitteiden sisältämiä mahdollisuuksia ja rajoitteita Naton yhteistyön kannalta.

Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan puolustusyhteistyöaloitteisiin on yleisesti suhtauduttu kaiken kaikkiaan myönteisesti Natossa esitettyjen näkemyksien perusteella. JEF-, FNC- ja EI2-

⁴⁸⁷ “Olen tyytyväinen, että Naton eri liittolaiset tekevät yhteistyötä erilaisissa viitekehyksissä ja oikeastaan Nato on rohkaissut liittolaisia yhdistymään ja tekemään yhteistyötä, kehittämään yhteistoimintakykyään ja myös kehysvaltiokonseptin perustamiseen. Tämä lisää tehokkuutta ja vähentää kustannuksia. Tällä myös kehitetään joukkojemme valmiutta. Erilaisten Nato-liittolaisten välillä on siis monenlaisia yhteistyönmuotoja ja tällaisen yhteistyön näkeminen on vain osa sotilasliiton vahvuudesta.” Naton pääsihteerin Jens Stoltenbergin vastaus kysymyksen koskien alueellisen puolustusyhteistyön vahvistumisesta Euroopassa. NATO: *Press Conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of the North Atlantic Council at the level of heads of state and government on Projecting Stability*. 2016c. [<https://www.nato.int>], luettu 10.3.2020. Tutkijan käännös.

yhteistyö voidaan nähdä keinoina edistää yhteistä turvallisuutta ja ennen kaikkea Naton puolustuksen eurooppalaista pilaria. Esitettyjen näkemysten perusteella tyytyväisiä on oltu erityisesti valtioiden haluun investoida puolustukseensa sekä kehysvaltioiden aloitteellisuuteen joltavastuun ottamisessa puolustusyhteistyön kehittämisessä ja sen haasteisiin vastaamisessa.⁴⁸⁸ Kasvanut yhteistyö tiivistää myös valtioiden välisiä suhteita, mikä Naton näkökulmasta on jo itsessään myönteistä kehitystä.⁴⁸⁹

Toisaalta vaikka näissä lausunnoissa kehysvaltioiden aloitteellisuutta yhteistyössä on kiitelty, on samalla myös korostettu aloitteiden suhdetta Natoon. Kehysvaltiokonseptin voidaan nähdä kehittyneen Naton viitekehyksessä, mihin sotilasliiton toiminnalla voidaan nähdä olleen vaikutuksia, esimerkiksi Afganistanin ISAF-operaatioissa saatujen kokemusten kautta.⁴⁹⁰ Vaikka eurooppalaiset puolustusyhteistyöaloitteet eivät kilpaile Naton yhteistyön kanssa, on lausunnoissa tästä huolimatta haluttu korostaa Naton korvaamatonta merkitystä Euroopan turvallisuuden kannalta. Esimerkiksi tapaamisessa Ranskan presidentti Emmanuel Macronin kanssa Naton pääsihteeri Jens Stoltenberg on painottanut Naton merkitystä erityisesti puolustusyhteistyön instituutiona, jota Eurooppa tarvitsee varsinkin nykyisessä turvallisuustilanteessa.⁴⁹¹ Stoltenbergin mukaan esimerkiksi EU ei tule korvaamaan Naton merkitystä tässä suhteessa.⁴⁹² Näiden kommenttien voidaan nähdä liittyvän Ranskan intresseihin lisätä Naton ulkopuolista yhteistyötä Euroopan valtioiden kesken, mutta myös Stoltenbergin omaan tehtävään sotilasliiton pääsihteerinä eli korkeimpana poliittisena virkamiehenä.

Puolustusyhteistyöaloitteisiin suhtautumisen voidaan nähdä myös muuttuneen Natossa aloitteiden kehittymisen aikana. Esimerkiksi Saksan aloite on aluksi nähty Natossa ratkaisuna suorituskyyhiin liittyviin haasteisiin ja ikään kuin jatkona aikaisemmalle *Smart Defence*-yhteistyölle.⁴⁹³ Turvallisuusympäristön muutoksista johtuen vuoden 2014 jälkeen kehysvaltiokonseptiin on kuitenkin suhtauduttu myös keinona vahvistaa kollektiivista puolustusta ja sotilaallista valmiutta.⁴⁹⁴ Lisäksi kaikki puolustusyhteistyöaloitteet on nähty keinona kehittää jäsenvaltioiden välistä taakanjakoa, mitä on tuotu esiin puolustusmenoihin liittyvässä keskus-

⁴⁸⁸ NATO: *The Secretary General's Annual Report 2014*. 2015, s. 13. [<https://www.nato.int>], luettu 20.10.2018; NATO: *Joint press point with NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the President of France Emmanuel Macron*. 2019f. [<https://www.nato.int>], luettu 10.3.2020; NATO: *Joint press point by the NATO Secretary General Jens Stoltenberg and Angela Merkel, Chancellor of the Federal Republic of Germany*. 2019g. [<https://www.nato.int>], luettu 10.3.2020.

⁴⁸⁹ Esim. NATO (2016c).

⁴⁹⁰ Esim. NATO (2015), s. 13; NATO (2016i); Ruiz Palmer (2016), s. 6–12.

⁴⁹¹ NATO (2019f).

⁴⁹² Ibid.

⁴⁹³ NATO: *Doorstep Statement by the NATO Secretary General, Anders Fogh Rasmussen at the start of the NATO Defence Ministers meeting in Brussels 22 Oct. 2013*. 2013. [<https://www.nato.int>], luettu 10.3.2020.

⁴⁹⁴ NATO (2016a); NATO (2016c).

telussa etenkin Yhdysvaltain presidentti Donald Trumpin hallintokauden aikana.⁴⁹⁵ Näin ollen aloitteisiin suhtautumista Naton parissa ei voida pitää yksiselitteisenä vaan joustavana ja tapauskohtaisena, mitä puoltaa myös tutkimuksen teoreettinen näkökulma. Tätä voidaan myös verrata *rehatting*-ilmiöön, jossa aikaisemmalle yhteistyölle annetaan uusia merkityksiä käyttämällä niitä eri viitekehyksissä.⁴⁹⁶

Huolimatta siitä, että vain JEF- ja FNC-yhteistyö ovat osa Naton toimintaa, voidaan kaikkien kolmen aloitteen nähdä hyödyttävän sotilasliiton instituution tarkoitusta ainakin epäsuorasti, sillä niiden kautta jäsenvaltioiden välinen yhteistyö on syventynyt, mikä Naton näkökulmasta on ollut suotuisaa kehitystä.⁴⁹⁷ Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kaikki Euroopan valtioiden toimet puolustusyhteistyön lisäämiseksi automaattisesti hyödyttäisivät Natoa, jonka näkökulmasta seuraavien ehtojen tulisi täyttyä, mikäli yhteistyöstä on lisäarvoa myös sotilasliitolle. Ensinnäkin yhteistyön tulee olla yhteensopivaa Naton rakenteiden kanssa. Toiseksi yhteistyö ei saa aiheuttaa ristiriitoja tai vastakkainasettelua Naton ja EU:n välille. Lisäksi yhteistyön on mahdollistettava kolmansien osapuolien osallistumisen, kuten esimerkiksi Naton kumppanuusmaiden.⁴⁹⁸ Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan puolustusyhteistyöaloitteiden voidaan nähdä täyttävän kaikki nämä kolme vaatimusta.

5.1. Vertailu Naton tehtävän ja päämäärän haasteisiin

Sotilasliitto Naton ensisijaisena päämääränä voidaan pitää sen jäsenvaltioiden turvallisuuden takaamista sotilaallisen ja poliittisen yhteistyön keinoin. Kuten kolmannessa luvussa tuotiin esiin, tämän haasteena voidaan pitää jäsenvaltioiden yhteisten turvallisuusintressien löytämistä, mihin Naton laajentumisen, tehtäväkentän kasvamisen ja turvallisuusympäristön uhkakuviin moninaistumisen voidaan nähdä vaikuttaneen.⁴⁹⁹ Vaikka päämäärään liittyvää haastetta voidaan pitää hyvin perustavanlaatuisena ongelmana Naton instituution uskottavuuden kanalta, ei se toistaiseksi ole uhannut sotilasliiton olemassaoloa, sillä jäsenvaltioiden näkökulmasta Naton rakenteet palvelevat edelleen monella tapaa niiden välistä yhteistyötä. Muun muassa Saksan puolustusministerinä toiminut Ursula von der Leyen on todennut, että ”mikäli Natoa ei olisi tänä päivänä, täytyisi meidän se keksiä”.⁵⁰⁰ Haasteet kuitenkin ajavat jäsenvaltiot

⁴⁹⁵ Esim. NATO (2019f).

⁴⁹⁶ Ks. Hagström Frisell & Sjökvist (2019), s. 24–25.

⁴⁹⁷ Esim. NATO (2016c).

⁴⁹⁸ Ibid.

⁴⁹⁹ Ks. luku 3.1.

⁵⁰⁰ NATO: *The Future of the Transatlantic Alliance: Session at the World Economic Forum with participation of NATO Secretary General Jens Stoltenberg*. 2019h. [<https://www.nato.int>], luettu 20.3.2020.

etsimään muita keinoja tavoitteidensa saavuttamiseksi. Tästä näkökulmasta voidaan myös ymmärtää Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan puolustusyhteistyöaloitteiden kehittymistä.

Loppujen lopuksi erimielisyyksiä Naton jäsenvaltioiden välillä on ja tulee aina olemaan, mikä on todettu myös sotilasliitossa.⁵⁰¹ Vaikka JEF-, FNC- ja EI2-aloitteet eivät pysty tätä tosiasiaa muuttamaan, voidaan aloitteiden nähdä kuitenkin sisältävän tekijöitä, joilla edistää yhteisten intressien syntymistä. Ensinnäkin puolustusyhteistyöaloitteiden voidaan nähdä helpottavan valtioiden turvallisuusintressien ilmaisemista ja yhteensovittamista, mikä toteutuu yhteistyössä tapahtuvan valtioiden välisen vuorovaikutuksen kautta.⁵⁰² Tätä voidaan verrata Moravcsikin esittämän yhteistyön integraation ensimmäiseen ja toiseen vaiheeseen, jossa yhteistyön kehittymiseen liittyy valtioiden kansallisten intressien eli tavoitteiden muodostuminen ja mitä seuraa valtioiden välinen neuvottelemisen yhteisten intressien löytämiseksi.⁵⁰³ Liberalismin tradition painottaakin yhteistyötä juuri sopimuksina. Verrattuna Naton rakenteisiin, aloitteiden tarjoamassa viitekehyksessä neuvottelemisen ja toisten valtioiden intressien tunnistaminen muuttuvat helpommiksi tai siihen niillä ainakin pyritään.⁵⁰⁴ Tähän on myös pyritty Iso-Britannian ja Ranskan aloitteissa valikoimalla yhteistyöhön osallistuvia valtioita.⁵⁰⁵ Yhteistyö Natoa pienemmässä viitekehyksessä tarjoaa valtioille myös paremmat mahdollisuuden ajaa tavoitteitaan. Puolustusyhteistyöaloitteiden perustaminen on tästä osoitus, sillä JEF-, FNC- ja EI2-hankkeet ovat kehittyneet kehysvaltioiden omasta aloitteesta niin sanottuna *bottom-up* -prosessina ja laajentuneet muiden valtioiden liittyttyä vapaaehtoisesti aloitteisiin mukaan.⁵⁰⁶

Yhteisten turvallisuusintressien voidaan nähdä olevan sidoksissa etenkin geopoliittisiin tekijöihin.⁵⁰⁷ Esimerkiksi keskustelu Naton itäisestä ja eteläisestä sivustasta kuvastaa, että sotilaalliset uhkat ovat sidoksissa maantieteelliseen sijaintiin, minkä vuoksi myös puolustusyhteistyö saman alueen valtioiden välillä on todennäköisempää.⁵⁰⁸ Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan puolustusyhteistyöaloitteiden voidaankin nähdä sisältävän alueellisen puolustusyhteistyön rakenteita. Esimerkiksi JEF-aloitetta voidaan pitää etenkin Pohjois-Euroopan valtioiden välisenä yhteistyönä, jossa korostuvat Itämeren ja Pohjois-Atlantin turvallisuuskysymyk-

⁵⁰¹ Esim. Naton pääsihteeri Stoltenbergin lausunto. NATO (2019f).

⁵⁰² Esim. NATO (2019f).

⁵⁰³ Ks. luku 2.1.

⁵⁰⁴ Ks. luvussa 4. aloitteiden tavoitteet ja toteutus. Kaikissa pyritään joustavuuteen ja yhteistyön rakenteet on pyritty pitämään Natoa pienempinä. Tämä myös Saksan FNC:n laajassa yhteistyössä, sillä aloite koostuu erillisistä klustereista.

⁵⁰⁵ Ks. luvut 4.1.3. ja 4.3.3. JEF- ja EI2-aloitteisiin liittyminen.

⁵⁰⁶ Ks. luvut 4.1.2; 4.2.2. ja 4.3.2.

⁵⁰⁷ Ks. viite 75. Moravcsik painottaa etenkin geopoliittisia ja taloudellisia tekijöitä yhteistyön kehittämisessä.

⁵⁰⁸ Ks. luku 3.1. Naton jäsenvaltioiden jaetuista uhkakuvista 2010-luvun turvallisuusympäristössä.

set.⁵⁰⁹ Taas Saksan FNC-yhteistyössä monikansallisten joukkorakenteiden kehittäminen on yhteydessä Naton Itä-Euroopan valtioiden turvallisuuden ja tarpeeseen vastata Venäjän sotilaalliseen uhkaan.⁵¹⁰ Ranskan EI2-aloitteessa maantieteelliset intressialueet ovat toistaiseksi laajemmat, mutta etenkin Afrikan turvallisuustilanne on painottunut.⁵¹¹ Puolustusyhteistyöaloitteiden kautta on mahdollista kehittää yhtenäisempää käsitystä turvallisuusuhkista ja niihin vastaamisesta tiettyjen Naton jäsenvaltioiden välille, vaikka sellaisen saavuttamista koko liittouman osalta nykyisessä moninaisessa turvallisuusympäristössä ei voida pitää mahdollisena. Näin ollen JEF-, FNC- ja EI2-aloitteiden alueellista painottumista voidaan pitää eräänlaisena ratkaisuna sotilasliiton jäsenvaltioiden jakautuneisiin näkemyksiin uhkakuvista.

Puolustusyhteistyöaloitteet tarjoavat Natolle myös keinoja vastata moninaisiin uhkiin muuttuvassa turvallisuusympäristössä. Aloitteiden yhteistyötä ei ole suunniteltu soveltuvaksi vain tiettyyn skenaarioon, vaan niiden rakenteita ja toimintoja voidaan joustavasti hyödyntää tapauskohtaisesti.⁵¹² Tämä on nähtävissä erityisesti puolustusaloitteiden mahdollisuudesta vahvistaa kaikkia kolmea Naton päätehtävää: kollektiivista puolustusta, kansainvälistä kriisinhallintaa sekä puolustusyhteistyötä kumppanien kanssa.

Kaikkien aloitteiden voidaan nähdä sisältävän tekijöitä, jotka hyödyttävät Naton kollektiivista puolustusta. Tätä voidaan pitää sotilasliiton perimmäisen tarkoituksen ja etujen kannalta merkittävänä, sillä kahdenkymmenen vuoden aikaisen kriisinhallintaan suuntautuneen toiminnan jälkeen sotilasliitto on joutunut palaamaan takaisin oman alueen puolustamisen kehittämiseen. Tähän ovat vaikuttaneet etenkin Itä-Euroopan jäsenvaltioiden esittämät vaatimukset kollektiivisen puolustuksen vahvistamisesta, valtioiden ollessa huolissaan omasta turvallisuudestaan Venäjän sotilaallisen uhkan vuoksi. Tämä painopisteen muutos ei kuitenkaan tapahdu hetkessä ja puolustusyhteistyöaloitteiden sisältämät mahdollisuudet suorituskykyjen, operatiivisten valmiuksien ja asevoimien välisen yhteistoimintakyvyn kehittämisestä ovat siksi Naton kannalta tervetulleita. Erityisesti JEF- ja FNC-aloitteilla voidaan nähdä olevan siihen mahdollisuudet, sillä aloitteet ovat sidottuja sotilasliiton puolustussuunnitteluun ja joukkorakenteiden kehittäminen painottuu yhteistoimintaharjoituksiin.⁵¹³ Toisaalta aloitteilla on tavoiteltu juuri operatiivisia valmiuksia. Esimerkiksi JEF:n osallistumista *Baltic Protector*-harjoitukseen voidaan pitää voimannäyttönä ja osoituksena sen yhteydestä Naton sotilaalliseen valmiuteen Bal-

⁵⁰⁹ Ks. luku 4.1.1.

⁵¹⁰ Ks. luku 4.2.2.

⁵¹¹ Ks. luku 4.3.2.

⁵¹² Ks. viittaus ylempänä toimintojen uudelleen käyttämisestä eri viitekehyksissä eli *rehatting*-ilmiö.

⁵¹³ Ks. luvut 4.1.3. ja 4.2.3.

tiassa.⁵¹⁴ Myös Ranskan johtamalla EI2-aloitteella on nähtävissä keinoja vahvistaa kollektiivista puolustusta, sillä aloitteen toteutuksessa pyritään kehittämään keskinäistä tiedonvaihtoa ja uhkakuviiin varautumista suunnittelun avulla. Esimerkiksi aloitteessa Viron johtamalla Itämeren alueen turvallisuuteen painottuvalla työryhmällä voidaan olevan yhteys myös kollektiiviseen puolustukseen.⁵¹⁵ Tämä vahvistaa myös Naton instituution uskottavuutta jäsenvaltioiden turvallisuuden takaavana sotilasorganisaationa.

Kriisinhallinnan osalta erityisesti JEF- ja EI2-aloitteet tarjoavat Natolle keinoja oman alueen ulkopuolisiin operaatioihin, joihin osallistuminen on jakanut voimakkaasti sotilasliiton jäsenvaltioita näkemyksiä.⁵¹⁶ Iso-Britannian ja Ranskan aloitteissa on mukana juuri kriisinhallintaoperaatioihin aktiivisesti osallistuneita Euroopan valtioita, jotka ovat osoittaneet poliittista tahtoa siihen myös tulevaisuudessa.⁵¹⁷ Vaikka Naton painopiste onkin siirtynyt viime vuosina takaisin Eurooppaan, on kriisinhallinta edelleen yksi sotilasliiton päätehtävistä ja samalla myös joidenkin jäsenvaltioiden intressi. Euroopan valtioista etenkin Iso-Britanniassa ja Ranskalla voidaan nähdä olevan oman alueen ulkopuolelle suuntautuvia tavoitteita, mistä kertovat molempien valtioiden turvallisuuspoliittiset asiakirjat sekä myös osaltaan valtioiden yhteinen CJEF-yhteistyö.⁵¹⁸ Naton on instituutiona kyettävä vastaamaan jäsenvaltioidensa intresseihin ja sille asetettuihin tehtäviin, minkä vuoksi JEF- ja EI2-aloitteiden voidaan nähdä osittain vastaavan Naton kriisinhallintaoperaatioiden osallistumiseen liittyviin haasteisiin. Myös FNC-yhteistyön suorituskykyjen kehittämiseen liittyvät hankkeet ovat osittain sidottuja kriisinhallintaoperaatioissa tarvittaviin suorituskykyihin.⁵¹⁹

Vaikka Naton päämäärään ja tehtäviin liittyvät haasteet koskettavat ensisijaisesti jäsenvaltioita, on niillä yhteys myös sotilasliiton ulkopuolisiin yhteistyökumppaneihin. Instituution toimivuus kuvastaa sen rakenteiden tarjoaman yhteistyön houkuttelevuutta, mikä vaikuttaa sen tehtävään edistää uusien sopimuksien ja yhteistyön syntymistä myös tulevaisuudessa. Esimerkiksi Natolle yhteistyö kumppanuusvaltioiden kanssa on tarjonnut hyötyjä etenkin kriisinhallintaoperaatioissa.⁵²⁰ Sotilasliitto on myös avoin uusille jäsenyyksille. Puolustusyhteistyöaloitteiden kautta onkin mahdollista kehittää tätä yhteistyötä. Varsin mielenkiintoisena voidaan pitää aloitteiden tarjoamia mahdollisuuksia ottaa kumppanit mukaan kollektiiviseen puolustukseen

⁵¹⁴ Ks. luku 4.1.3.

⁵¹⁵ Ks. luku 4.3.3.

⁵¹⁶ Ks. luku 3.1.

⁵¹⁷ Ks. luvut 4.1.2. ja 4.3.2.

⁵¹⁸ Ks. luvut 4.1.1; 4.1.2. ja 4.3.1.

⁵¹⁹ Ks. luku 4.2.3.

⁵²⁰ Esimerkiksi Suomi ja Ruotsi osallistuneet aktiivisesti Naton kriisinhallintaoperaatioihin, kuten Balkanilla ja Afganistanissa.

liittyvään yhteistyöhön, sillä toistaiseksi se on koskettanut vain sotilasliiton jäsenvaltioita. Esimerkiksi Suomen tai Ruotsin kaltaisten Naton laajennetun kumppanuusohjelman valtioiden kannalta tätä mahdollisuutta voidaan pitää houkuttelevana. Varsinkin JEF-aloite tarjoaa mahdollisuuksia syventää Nato-yhteistyötä Ruotsin ja Suomen kanssa.⁵²¹

Aloitteiden kautta on mahdollista kehittää myös Naton ja EU:n välistä yhteistyötä ja työnjakoa Euroopan turvallisuudessa, mikä osaltaan vastaa myös Naton päämäärään liittyvään haasteeseen. Tähän voidaan nähdä erityisesti Saksan FNC-aloitteella olevan mahdollisuuksia, sillä sen yhteistyön tavoitteet ovat osittain yhdenmukaiset EU:n PESCO-hankkeen kanssa ja myös Euroopan puolustusrahasto on tukemassa aloitteen toteuttamista. Myös EI2-aloitteeseen sisältyy vastaavia mahdollisuuksia. Muun muassa aloitteen pyrkimykset kehittää Euroopan valtioiden välistä tiedonvaihtoa ja päätöksentekoa palvelevat sekä EU:n että Naton päämääriä.

Yhteenvedona voidaan todeta, että Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan puolustusyhteistyöaloitteisiin sisältyy tekijöitä, jotka auttavat kehittämään yhteisiä näkemyksiä turvallisuusintresseistä ja uhkakuvista tiettyjen sotilasliitto Naton jäsenvaltioiden, mutta myös muiden eurooppalaisten valtioiden välille. Erityisesti aloitteiden selkeät alueelliset ja toiminnalliset painotukset sekä monipuoliset käyttötarkoitukset auttavat Natoa vastaamaan päämäärään liittyviin haasteisiin. Aloitteet eivät kuitenkaan tarjoa keinoja muodostaa jaettuja näkemyksiä kaikkien Naton jäsenvaltioiden kesken, vaan pikemminkin auttavat niitä priorisoimaan toimintaansa intressialueiden mukaisesti. Myös osa puolustusyhteistyöaloitteiden intressialueista on sellaisia, missä Natolla ei ole tai on vain hyvin vähän omaa toimintaa, kuten esimerkiksi EI2-aloitteen tavoitteet Pohjois-Afrikassa ja Sahelin alueella.⁵²² Toisaalta Naton kannalta haasteena voidaan pitää sitä, että aloitteet ovat pitkälti kehysvaltioiden koordinoimia. Hyödyttääkseen Natoa täysimääräisesti aloitteiden tavoitteiden tulisi olla sidottuja sotilasliiton päämäärään ja instituution rakenteiden kautta ohjattavissa.⁵²³ Toistaiseksi kuitenkin vain Saksan FNC-aloite on ollut sidottuna Naton rakenteisiin, sillä vaikka JEF-aloite on osa Naton kehysvaltiokonseptia, on Iso-Britannia säilyttänyt siinä määräysvaltansa.⁵²⁴

⁵²¹ Ks. luku 4.1.3; Reynolds (2019), s. 3. Tässä haastattelussa Naton tiedottaja todennut, että JEF:n olevan ”loistava mahdollisuus kehittää yhteistyötä Suomen ja Ruotsin kanssa”.

⁵²² Ks. luku 4.3.3.

⁵²³ Ks. Glatz & Zapfe (2017a), s. 3–4. ”*Top-down*”-prosessin merkitys.

⁵²⁴ Ks. luvut 4.1.3. ja 4.2.3.

5.2. Vertailu Naton yhteistyöhön sitoutumisen ja osallistumisen haasteisiin

Yhtenä Naton keskeisenä institutionaalisena haasteena voidaan pitää jäsenvaltioiden sitouttamista yhteistyöhön ja siihen liittyviin sopimuksiin. Muun muassa valvonnan ja sanktioiden puuttuminen on mahdollistanut valikoivan osallistumisen eli vapaamatkustamisen.⁵²⁵ Natolla suurena monenkeskisen yhteistyön organisaationa ei ole juuri keinoja puuttua tähän ongelmaan, koska pohjimmiltaan instituution toiminta perustuu jäsenvaltioiden intresseihin ja suostumukseen. Esimerkiksi toimet keskittämisen tai keskinäisriippuvaisuuden lisäämiseksi voidaan nähdä uhkaavan valtioiden suvereniteettia, eivätkä ne siksi lisää keskinäistä yhteistyötä.

Puolustusyhteistyöaloitteiden yhtenä merkittävimpana etuna voidaankin pitää niiden kehittämistä jäsenvaltioiden omasta aloitteesta ja perustumista vapaaehtoisuuteen, jolloin valtiot ovat valmiimpia myös sitoutumaan yhteistyöhön.⁵²⁶ Näin ollen puolustusyhteistyö ei myöskään uhkaa valtioiden suvereniteettia.⁵²⁷ Lisäksi Iso-Britannian ja Ranskan aloitteissa yhteistyökumppanien valikoiminen voidaan nähdä keinona varmistua kaikkien jäsenvaltioiden sitoutumisesta yhteistyöhön.⁵²⁸ Kehysvaltiohankkeet voidaankin nähdä kompromissina keskittämisen ja joustavuuden välillä, mikä hyödyttää myös sotilasliitto Naton toimintaa. Esitettyjen näkemysten perusteella Natossa on oltu tyytyväisiä erityisesti valtioiden haluun investoida turvallisuuteensa sekä kehysvaltioiden aloitteellisuuteen ottaa johtovastuuta puolustusyhteistyön solmimisessa ja kehittämisessä.⁵²⁹ Lisäksi aloitteisiin sisältyvä mahdollisuus joustavaan osallistumiseen tekee yhteistyöstä houkuttelevaa, koska valtiot voivat priorisoida osallistumisensa intressiensä mukaan. Myös puolustusaloitteiden perustuminen jo olemassa oleviin rakenteisiin ja resursseihin helpottaa valtioiden osallistumista. Esimerkiksi monikansallisten joukkorakenteet eivät JEF- ja FNC-yhteistyössä vaadi uusien joukkojen perustamista. Myös suorituskykyklusterit perustuvat osittain *Smart Defence*-aloitteen rakenteisiin. Kaikissa aloitteissa hyödynnetään jo olemassa olevia poliittisen ja sotilaallisen johdon yhteyksiä.⁵³⁰

Naton näkökulmasta puolustusyhteistyöaloitteet tarjoavat myös keinoja kehittää sotilasliiton jäsenten välistä taakanjakoa.⁵³¹ Koska kaikki aloitteet ovat Euroopan valtioiden välisiä, on niiden kautta mahdollista vahvistaa erityisesti sotilasliiton eurooppalaista pilaria. Kuten aikai-

⁵²⁵ Ks. luku 3.2.

⁵²⁶ Ks. luvut 4.1.2; 4.2.2. ja 4.3.2.

⁵²⁷ Ks. luvut 4.1.3; 4.2.3. ja 4.3.3. Aloitteet eivät aseta valtioille velvoitteita ja yhteistyön osa-alueisiin osallistuminen on kaikissa aloitteissa valtioiden kansallisen päätöksenteon määriteltävissä.

⁵²⁸ Ks. 4.1.3. ja 4.3.3.

⁵²⁹ NATO (2015), s. 13; NATO (2019f); NATO (2019g)

⁵³⁰ Ks. 4.1.3; 4.2.3. ja 4.3.3.

⁵³¹ Esim. NATO (2015), s. 13.

semmin johdannossa ja kolmannessa luvussa on käsitelty, monet sotilasliiton haasteista ovat nimenomaan sen eurooppalaisia jäsenvaltioita koskevia, kuten niiden asevoimien suorituskykyjen puutteet.⁵³² Puolustusyhteistyöaloitteita voidaankin pitää osoituksena Euroopan jäsenvaltioiden halusta panostaa puolustukseensa, mikä palvelee myös Naton transatlanttisen taakanjaon tasapainottamista.⁵³³ Koska Naton toiminta perustuu viime kädessä jäsenvaltioidensa resursseihin, voidaan kaikki eurooppalaisten valtioiden toimet investoida asevoimiinsa nähdä Naton kannalta hyödyllisinä.⁵³⁴ Toiseksi kehysvaltioihin perustuva yhteistyö on osoittanut mahdollisuudeksi kehittää pienten ja suurten jäsenvaltioiden välistä taakanjakoa Natossa. Esimerkiksi Saksan FNC-yhteistyöllä Saksa pystyy korjaamaan asevoimiensa suorituskykyviä, kun taas pienemmät valtiot hyötyvät Saksan tarjoamista suorituskyvyistä, mihin niillä itsellään ei olisi resursseja.⁵³⁵ Yhteistyön mahdollisuuksia onnistua voidaan pitää todennäköisempänä, mikäli valtiot ovat resurssien puolesta kykenevät osallistumaan yhteistyöhön.

Suorituskykyjen kehittäminen yhteistyössä ja yhteiset monikansalliset joukkorakenteet voidaan nähdä keinoiksi lisätä jäsenvaltioiden välistä keskinäisriippuvaisuutta, millä on vaikutuksia yhteistyön pysyvyyteen ja valtioiden sitoutumiseen.⁵³⁶ Resurssien keskittämisen seurauksena valtiot joutuvat kommunikoimaan ja koordinoimaan enemmän keskenään sekä sopimaan prioriteeteista.⁵³⁷ Tämän voidaan nähdä etenkin hyödyttävän Natoa instituutiona, sillä keskinäisriippuvaisuuden ja keskittämisen kautta yhteistyön kustannukset laskevat, mikä suosii yhteistyötä myös tulevaisuudessa.⁵³⁸

Puolustusyhteistyöaloitteiden voidaan nähdä syventäneen Naton jäsenvaltioiden sitoutumista ja edistäneen uusien yhteistyösopimusten syntymistä.⁵³⁹ Esimerkiksi JEF- ja FNC-aloitteissa valtioiden asevoimien yhteistoiminta on saavuttanut aivan uuden tason monikansallisten joukkorakenteiden osalta verrattuna aikaisempaan yhteistyöhön, missä joukkorakenteita on kehitetty lähinnä kahdenkeskisen yhteistyön näkökulmasta.⁵⁴⁰ Tämän taustalla voidaan nähdä olevan etenkin aikaisemmat yhteistyökokemukset, kuten JEF-valtioiden jaetut kokemukset

⁵³² Ks. luku 3.2.

⁵³³ Esim. *German White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, s. 68.

⁵³⁴ Esim. Näin myös EI2-yhteistyö ja EU:n aloitteet puolustusyhteistyön kehittämiseksi. NATO: *NATO Nuclear Policy in a Post-INF World. Speech by NATO Deputy Secretary General Rose Gottemoeller at the University of Oslo*. 2019i. [<https://www.nato.int>], luettu 10.3.2020.

⁵³⁵ Ks. luku 4.2.3.

⁵³⁶ Ks. luvut 4.1.3; 4.2.3 ja 4.3.3.

⁵³⁷ NATO: *Keynote address by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the 60th Plenary Session of the NATO Parliamentary Assembly in The Hague (including Q&A session)*. 2014b. [<https://www.nato.int>], luettu 10.3.2020.

⁵³⁸ Ks. luku 2.2, jossa käsitellään instituutioiden tarjoamia hyötyjä.

⁵³⁹ NATO (2017a).

⁵⁴⁰ Vrt. keskenään lukuja 4.1.2. ja 4.1.3, sekä 4.2.2. ja 4.2.3.

Irakin ja Afganistanin sodissa, sekä FNC-aloitteessa Saksan kahdenväliset joukkorakenteet esimerkiksi Alankomaiden kanssa.⁵⁴¹ Lisäksi aloitteissa mukana olevien valtioiden välille on syntynyt sopimuksia myös kahdenvälisen puolustusyhteistyö lisäämisestä, vaikkakaan ei voida osoittaa tämän olevan seurausta juuri JEF-, FNC- ja EI2- yhteistyöstä.⁵⁴² Tutkimuksen teoreettisen näkökulman perusteella instituutioiden keskeisenä tehtävänä on edistää valtioiden välistä sopimista ja uusien yhteistyön muotojen kehittymistä, mikä lisää yhteistyön integraatiota. Näin ollen puolustusyhteistyöaloitteiden voidaan ymmärtää tukevan tätä Naton institutionaalista tehtävää.

Vaikka joustavuutta voidaan pitää puolustusyhteistyöaloitteiden vahvuutena, on se samalla niiden suurin haaste. Puolustusyhteistyöaloitteet eivät esimerkiksi pysty estämään valtioiden vapaamatkustamista. Toistaiseksi hankkeisiin sitoutuminen on lähinnä poliittista ja on vaikea arvioida kuinka pitkäaikaisesti valtiot ovat valmiita sitoutumaan aloitteisiin. Varsinkin Saksan FNC-yhteistyötä voidaan tältä osin pitää ongelmallisena, sillä aloitteella on pitkän aikavälin toteutus, jonka onnistuminen on kiinni kaikkien valtioiden sitoutumisesta.⁵⁴³ Lisäksi yhteisistä joukkorakenteista huolimatta on liian aikaista puhua myös Euroopan asevoimien integraatiosta, koska joukkorakenteisiin ei sisälly velvoitteita ja ne perustuvat lähinnä normaaliin harjoitustoimintaan.⁵⁴⁴

Euroopan puolustusyhteistyön tiivistymisen voidaan käsittää olevan seurausta ensisijaisesti valtioiden omista asevoimiin kohdistuneista leikkauksista sekä turvallisuusympäristön luomasta paineesta.⁵⁴⁵ Näin ollen olosuhteet ovat pakottaneen valtiot lisäämään keskinäistä puolustusyhteistyötä eikä tässä voida välttämättä nähdä tapahtuvan kehitystä valtioiden sitoutumisessa yhteisiin tavoitteisiin. JEF-, FNC- tai EI2-aloitteet eivät myöskään korjaa jäsenvaltioiden puolustusmenoihin liittyviä ongelmia, jotka ovat kiinni valtioiden kansallisen tason päätöksistä. Esimerkiksi muutos eurooppalaisten valtioiden puolustusmenoissa vuoden 2014 jälkeen on selitettävissä ennen kaikkea turvallisuusympäristön muutoksella, ei puolustusyhteistyön syventymisellä.⁵⁴⁶

Naton kannalta eurooppalaisen puolustusyhteistyön syventymiseen voi liittyä myös epätoivottuja seurauksia. Esimerkiksi alueellisen yhteistyön integraatioon liittyy regionalismin vaaroja,

⁵⁴¹ Ks. luvut 4.1.2. ja 4.2.2.

⁵⁴² Esim. luvussa 4.3.3. käsitellään Ranskan ja Belgian yhteistyösopimuksien syntymistä.

⁵⁴³ Ks. luku 4.2.3. FNC-yhteistyön ensimmäiset arviot yhteistyön edistymisestä julkaistaan vasta vuonna 2023.

⁵⁴⁴ Ks. luvut 4.1.3. ja 4.2.3.

⁵⁴⁵ Ks. luvut 4.1.2; 4.2.2 ja 4.3.2.

⁵⁴⁶ Ks. liite 1.

jotka voivat vaikuttaa sotilasliiton jäsenvaltioiden väliseen koheesioon.⁵⁴⁷ Esimerkiksi vaikka puolustusyhteistyö ja sitä kautta turvallisuusintressit tiivistyisivät yhteistyöaloitteessa mukana olevien valtioiden välillä, voi tämän seurauksena vastakkainasettelu muihin jäsenvaltioihin kasvaa. Näin ollen eurooppalaisen puolustusyhteistyön syventymisestä ei saa muodostua uhkaa Naton transatlanttiselle integraatiolle.⁵⁴⁸ Tällaisia epäilyjä voidaan nähdä kohdistuneen erityisesti Ranskan puolustusyhteistyöaloitteeseen.⁵⁴⁹ Vaikka puolustusyhteistyöaloitteet tois- taiseksi ovatkin Euroopan valtioiden keskisiä, ei voida poissulkea niiden laajentumista kosket- tamaan myös amerikkalaisia jäsenvaltioita. Esimerkiksi Iso-Britannian JEF-aloitteella on po- tentiaalia tähän, mikäli Kanada liittyy puolustusyhteistyöhön mukaan.⁵⁵⁰

Lopuksi voidaan todeta, että JEF-, FNC- ja EI2-aloitteet tarjoavat erityisesti keinoja vastata Naton taakanjaon haasteisiin, mutta eivät juuri muuta valtioiden sitoutumista sotilasliiton yh- teistyöhön. Keskeisinä tekijöinä voidaan pitää valtioiden mahdollisuuksia joustavasti valita yhteistyöhön osallistuminen niiden intressien mukaisesti sekä aloitteiden tarjoamat moninaiset hyödyt niin pienille kuin suuremmille jäsenvaltioille. Valtioiden sitoutumista edistävinä kes- keisinä tekijöinä voidaan pitää resurssien keskittämisen tuomia taloudellisia hyötyjä mutta myös yhteistyön perustumista jo aikaisempiin kokemuksiin tai rakenteisiin. Naton instituution toiminnan näkökulmasta jäsenvaltioiden tiivistyneiden suhteiden ja koheesion voidaan nähdä edistävän sopimista myös tulevaisuudessa.

5.3. Vertailu Naton organisaation ja päätöksenteon haasteisiin

Kenties JEF-, FNC- ja EI2-yhteistyön merkittävimpana lisäarvona voidaan pitää niiden tarjo- amia mahdollisuuksia täydentää Naton organisaatiota ja päätöksentekoa. Kolmannessa luvus- sa esitettyjen havaintojen perusteella Naton yhteistyön rakenteet ovat muuttuneet monimutkai- siksi ja suuriksi, mikä vaikuttaa organisaation kykyyn tehdä muutoksia. Tämä vaikuttaa eten- kin Naton päätöksentekoon, sillä konsensuksen löytämistä kaikkien kolmenkymmenen jäsen- valtioiden välille voidaan pitää haastavana. Naton kaltaiset instituutiot muuttuvat myös hitaas- ti, sillä onhan niiden rakenteiden keskeisin tarkoitus vakiinnuttaa saavutettu yhteistyö.⁵⁵¹ Insti- tuution tehtävän kannalta on kuitenkin ensisijaista, että sen rakenteet edistävät yhteistyön ja uusien sopimuksien syntymistä.

⁵⁴⁷ Glatz & Zapfe (2017a), s. 4.

⁵⁴⁸ NATO (2019g).

⁵⁴⁹ Ks. luku 4.3.1. EI2-aloitteen tavoitteet ja Ranskan turvallisuuspoliittiset päämäärät.

⁵⁵⁰ Ks. luku 4.1.2.

⁵⁵¹ Ks. luku 3.3.

Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan puolustusyhteistyöaloitteet on selitettävissä pyrkimyksinä välttää Naton institutionaalisten rakenteiden jäykkyyttä. Toisin sanoen kehysvaltiot tarjoavat keinon helpottaa puolustusyhteistyöhön liittyvää sopimista. Tätä voidaan ymmärtää Keohanen esittämien näkemysten perusteella yhteistyökumppanien lukumäärän vaikutuksesta yhteistyön onnistumiselle.⁵⁵² Näin ollen sopimuksien syntymistä voidaan pitää puolustusyhteistyöaloitteiden viitekehyksessä todennäköisempänä. Puolustusyhteistyöaloitteissa on pyritty myös välttämään uusien rakenteiden syntymistä tai päällekkäisyyksiä, joiden sijaan toteutuksissa on pyritty joustavuuteen ja jo olemassa olevien rakenteiden hyödyntämiseen.⁵⁵³ Erityisesti JEF- ja EI2-aloitteissa on pyritty välttämään hallinnollisia rakenteita, jotta puolustusyhteistyöllä olisi oikeasti mahdollista saavuttaa operatiivista lisäarvoa.⁵⁵⁴

Kehysvaltioihin perustuva yhteistyö sisältää myös etuja, joita Naton rakenteet eivät tarjoa. Ensinnäkin sopiminen, tiedonvaihtoa ja puolustusyhteistyön koordinoiminen on selkeämpää, kun yhteistyötä johtaa yksi johtovaltio ja siinä on mukana vain muutamia valtioita. Erityisesti JEF-aloitetta, jossa Iso-Britannian puolustusyhteistyössä on sitä pienempiä Euroopan valtioita ja toiminta on rakennettu pääosin Iso-Britannian kansallisten suorituskykyjen ympärille.⁵⁵⁵ Sen sijaan Naton rakenteissa Iso-Britannian joutuisi neuvottelemaan monen tasaveroisessa asemassa oleva valtion kanssa, jolloin yhteistyön saavuttaminen on haastavampaa. Kehysvaltioihin perustuva rakenne tarjoaa myös Naton kannalta mahdollisuuksia. Mikäli kehysvaltioiden kanssa pystytään kommunikoimaan ja koordinoimaan yhteistyön tavoitteita, on sitä kautta mahdollista vaikuttaa myös muihin puolustusyhteistyöaloitteissa mukana oleviin valtioihin. Näin ollen teoreettisella tasolla riittää, että kehysvaltiot ovat sitoutuneet Naton tavoitteisiin ja voivat neuvottelemalla saada muut valtiot sitoutumaan niihin.

Kehysvaltioiden asema mahdollistaa myös Natoa kevyemmän päätöksenteon, minkä kautta jäsenvaltiot voivat helpommin reagoida muutoksiin. Kaikissa aloitteiden toteutuksessa on pyritty tähän. JEF-yhteistyössä joustavuudella kehitetään erityisesti valmiutta, kun taas FNC-aloitteella pyritään myös saavuttamaan suorituskykyjen osalta yhteensopivuutta.⁵⁵⁶ Taas Ranskan EI2-yhteistyön perimmäisenä tavoitteena on strategisen tason päätöksenteon kehittäminen, jotta Euroopan valtiot kykenevät vastaamaan nopeisiin turvallisuusympäristön muutoksiin.⁵⁵⁷ Monikansallisten organisaatioiden toiminnan kannalta muutokseen vastaaminen

⁵⁵² Ks. luku 2.2.

⁵⁵³ Ks. luvut 4.1.3; 4.2.3. ja 4.3.3.

⁵⁵⁴ Ks. luvut 4.1.3. ja 4.3.3.

⁵⁵⁵ Ks. luku 4.1.1.

⁵⁵⁶ Ks. luvut 4.1.3. ja 4.2.3.

⁵⁵⁷ Ks. luvut 4.3.1. ja 4.3.3.

usein vaatii joko johtovaltion tai tiettyjen keskeisten valtioiden aloitteellisuutta tai kaikkien jäsenten hyväksymää toimintatapamenettelyä.⁵⁵⁸ Sotilasliitto Naton yhteistyössä johtovaltioiden roolia voidaan pitää muutosten kannalta merkittävänä, sillä kolmekymmenen jäsenvaltion yksimielisyyttä on vaikea saavuttaa.⁵⁵⁹ Tästä näkökulmasta on myös helpompaa ymmärtää näkemyksiä, joissa kehysvaltiokonseptia pidetään merkittävimpänä Naton sotilaallista yhteistyötä kehittävä hankkeena.⁵⁶⁰

Kuten edellä käsitelty, tarjoavat puolustusyhteistyöaloitteiden joustavat rakenteet Natolle keinoja ottaa sen eurooppalaiset kumppanit entistä tiiviimmin mukaan sotilasliiton toimintaan. Lähes kaikki Naton jäsenvaltiot ovat myös EU:n jäseniä, joiden asevoimat ja resurssit palvelevat molempia instituutioita. JEF-, FNC- ja EI2-aloitteet ovat osoittaneet valtioiden tahtoa välttää päällekkäisiä rakenteita, mikä tuo niille lisää kustannuksia. Näin ollen puolustusyhteistyöaloitteisiin sisältyy mahdollisuus Naton ja EU:n välisten toimintojen yhteensovittamiseen, kuten Ranskan ja erityisesti Saksan aloitteet ovat osoittaneet.⁵⁶¹ Kuitenkin on huomioitava, että Naton ja EU:n yhteistyön syventämiseen liittyy toistaiseksi paljon haasteita. Muun muassa eräiden jäsenvaltioiden intressiristiriidat voivat muodostua yhteistyön integraation esteiksi. Tästä esimerkkeinä mainittakoon jännitteet Turkin ja Kyproksen välillä sekä myös Yhdysvaltojen intressit pitää Nato transatlanttisena yhteistyönä.⁵⁶²

Kehysvaltioihin perustuvaan puolustusyhteistyöhön voidaan Naton kannalta nähdä sisältyvän myös riskejä organisaation uskottavuuden kannalta. Aloitteet korostavat instituutioiden sijaan valtioiden merkitystä Euroopan puolustusyhteistyössä. Tästä näkökulmasta voidaan ymmärtää myös Naton pääsihteerin motiiveja korostaa Naton merkitystä Euroopan turvallisuuden keskeisenä rakenteena.⁵⁶³ On myös huomioitava, että Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan puolustusyhteistyöaloitteiden tavoitteena ei ole myöskään pyrkiä muuttamaan Naton rakenteita kaikilta osin saati haastamaan Naton olemassaolon tarkoitusta, vaan täydentämään jo olemassa olevaa yhteistyötä.⁵⁶⁴ Naton organisaatiossa on kehysvaltioiden näkökulmasta paljon toimivaa yhteistyötä, mutta myös kehitettäviä osa-alueita.⁵⁶⁵ Kuitenkin JEF-, FNC- ja EI2-aloitteiden

⁵⁵⁸ Esim. Deni (2007), s. 17–18.

⁵⁵⁹ Ks. luku 3.3.

⁵⁶⁰ Esim. Glatz & Zapfe (2017a).

⁵⁶¹ Ks. luvut 4.2.3. ja 4.3.2.

⁵⁶² Michel, Leo: *NATO and the United States: Working with the EU to strengthen Euro-Atlantic Security*. Biscop, Sven & Whitman, Richard (eds.): The Routledge Handbook of European Security. Routledge 2013. s. 260–266.

⁵⁶³ Esim. NATO (2015), s. 13; NATO (2016i).

⁵⁶⁴ Ks. luvut 4.1.1; 4.2.1. ja 4.3.1.

⁵⁶⁵ Esim. NATO (2019g), Saksan liittokansleri Angela Merkelin kommentit liittyen Naton toimivuuteen.

tuomaa lisäarvoa Naton instituution rakenteille voidaan kunnolla vasta arvioida lähivuosien aikana.

Yhteenvetona voidaan todeta, että Naton organisaatioon ja päätöksentekoon liittyviin haasteisiin Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan puolustusyhteistyöaloitteet vastaavat erityisesti kehysvaltioihin keskittyvän yhteistyön joustavuudella sekä suoraviivaisemmalla päätöksenteolla. Aloitteiden tarjoamien rakenteiden voidaan nähdä siten täydentävän Naton rakenteita. Kuitenkin aloitteiden tarjoamien rakenteiden pysyvyyttä on toistaiseksi vaikea arvioida, mutta ainakin ne auttavat sotilasliittoa kehittymään nykyisessä joustavuutta vaativassa turvallisuusympäristössä.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä luvussa esitellään tutkimustulokset sekä arvioidaan, miten ne vastaavat ensimmäisessä luvussa esitettyihin tutkimustehtävään ja tutkimuskysymyksiin valitun aineiston ja teoreettisen näkökulman perusteella. Lisäksi arvioidaan tutkimusprosessin ja menetelmien onnistumista tässä tehtävässä. Luvun lopussa pohditaan myös tutkimuksen luotettavuutta sekä esille tulleita havaintoja jatkotutkimuksen kannalta.

6.1. Tutkimustulokset

Tutkimustehtävänä oli selvittää, *miten Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan puolustusyhteistyöaloitteet (JEF, FNC, EI2) vastaavat sotilasliitto Naton haasteisiin puolustusyhteistyön instituutiona 2010-luvulla*. Tätä lähdettiin selvittämään kolmen tutkimuskysymyksen avulla. Tutkimus toteutettiin laadullisena tapaustutkimuksena. Aineistosta käytettiin erityisesti Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan sekä sotilasliitto Naton julkaisuja.⁵⁶⁶ Näkökulma puolustusyhteistyön sekä Naton haasteiden arvioimiselle perustui tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen, joka muodostettiin liberaalin intergovernmentalismin ja neoliberaalin institutionalismin teorioista.

Ensimmäisenä tutkimuskysymyksenä oli selvittää, *mitä sotilasliitto Naton instituution haasteita voidaan tunnistaa jäsenvaltioiden välisessä puolustusyhteistyössä*. Näkökulma rajattiin sotilasliiton kylmän sodan jälkeiseen kehitykseen. Tutkimuksen teoreettisen näkökulman ja tutkimuskirjallisuuden tukemien väitteiden perusteella Naton instituutiosta tunnistettiin ainakin seuraavat haasteet. Ensinnäkin puolustusyhteistyön kehittymistä Natossa haittaavat eriävät turvallisuusintressit jäsenvaltioiden välillä. Näiden seurauksena jäsenvaltiot eivät ole yksimielisiä keinoista, joilla vastata uhkiin moninaisessa turvallisuusympäristössä. Toiseksi haasteena voidaan myös pitää Naton instituution kykyä saada jäsenvaltiot sitoutumaan yhteistyöhön ja noudattamaan yhteisiä sääntöjä. Seurauksena sotilasliiton jäsenvaltioiden välinen taakanjako on vääristynyt ja toimintaan osallistuminen muuttunut yhä valikoidummaksi. Kolmanneksi Naton instituution rakenteet ovat muuttuneet monimutkaisiksi ja suuriksi, joiden seurauksena konsensukseen perustuvasta päätöksenteosta on tullut haastavampaa ja muutoksien tekeminen muuttunut vaikeammaksi.

⁵⁶⁶ Viitteiden vertaileminen.

Näiden havaintojen perusteella haasteet vaikuttavat Naton uskottavuuteen instituutiona, jonka tehtävänä on edistää jäsenvaltioidensa turvallisuutta keskinäisen sotilaallisen ja poliittisen yhteistyön keinoin. Kaikkien haasteiden taustalla voidaan tunnistaa olevan vaikutuksia etenkin Naton kylmän sodan jälkeisestä suuntautumisesta oman alueen ulkopuolelle sekä sotilasliiton organisaation laajentumisesta. Toistaiseksi nämä instituutioon kohdistuvat haasteet eivät ole uhanneet Naton olemassaoloa, sillä yhteistyön haasteista huolimatta valtiot ovat hyötäneet sotilasliiton rakenteista monella tavalla. Toisaalta pitkällä aikavälillä haasteet heikentävät jäsenvaltioiden yhteisvastuuta ja koheesiota, mikä asettaa epäilyksiä instituution rakenteiden toimivuudelle myös sen tärkeimmän tehtävän, jäsenvaltioidensa turvallisuuden takaamisen osalta.

Toisena tutkimuskysymyksenä oli selvittää, *minkälaisia yhteistyön rakenteita ovat puolustusyhteistyöaloitteet Joint Expeditionary Force (JEF), Framework Nations Concept (FNC) ja European Intervention Initiative (EI2)*. Tätä lähestyttiin puolustusyhteistyöaloitteiden tavoitteiden, kehittymisen ja toteutuksen selvittämisen kautta. Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan puolustusyhteistyöaloitteita yhdistää niiden yhteistyön kehittyminen yhden kehysvaltion ympärille, johon muut valtiot voivat omien intressiensä mukaisesti valikoivasti osallistua. Havaintojen perusteella keskeisimpänä syynä puolustusyhteistyöaloitteiden kehittymiselle voidaan pitää Euroopan valtioiden tarvetta kehittää Naton instituutiota joustavampia rakenteita, jotka mahdollistavat niiden tavoitteiden mukaisen vastaamisen 2010-luvun turvallisuusympäristön haasteisiin, kuten myös niiden omien asevoimien ongelmiin. Lisäksi aikaisemmasta monikansallisesta puolustusyhteistyöstä saadut kokemukset ovat ohjanneet yhteistyön kehittämistä kehysvaltioihin perustuviksi rakenteiksi, joissa voidaan tehokkaammin hyödyntää niin pienempien kuin suurempien valtioiden vahvuuksia. Myös tavoitteiden osalta puolustusyhteistyöaloitteissa on yhtäläisyyksiä, sillä niiden yhteistyöllä paitsi pyritään vastaamaan turvallisuusympäristön uhkiin kehittämällä suorituskykyä ja operatiivisia valmiuksia, mutta myös täydentämään olemassa olevia yhteistyön rakenteita, kuten Natoa. Lisäksi puolustusyhteistyöaloitteisiin sisältyy myös Naton tavoin poliittisia tavoitteita, joista esimerkkejä ovat kehysvaltioiden pyrkimykset tiivistää suhteitaan tiettyjen eurooppalaisten valtioiden kanssa sekä saada itselleen vahvempi neuvotteluasema Euroopan puolustuspoliitikassa. JEF-, FNC- ja EI2-aloitteet eroavat kuitenkin toisistaan toteutukseltaan, joka kuvastaa kunkin valtion eriäviä käsityksiä eurooppalaisesta yhteistyöstä ja sen suhteesta EU:n ja Naton institutionaalisiin rakenteisiin.

Johtopäätöksinä voidaan todeta JEF-, FNC- ja EI2-aloitteiden rakenteiden mahdollistavan entistä parempaa joustavuutta, resurssien tehokkaampaa käyttämistä sekä operatiivisen tason yh-

teistoimintaan liittyviä hyötyjä verrattuna aikaisempaan eurooppalaiseen puolustusyhteistyöhön. Puolustusyhteistyöaloitteet voidaan myös käsittää eräänlaisina alueellisen puolustusyhteistyön integraation seurauksena syntyneinä rakenteina, joissa Naton jäsenvaltioiden lisäksi on liittymäpintoja myös EU:n puolustusyhteistyöhön sekä kumppanuusvaltioiden kanssa toimimiseen. Keskeisenä intressinä aloitteiden takana voidaankin pitää päällekkäisyyksien poistamista eri eurooppalaisten puolustusyhteistyön viitekehyksien väliltä, sillä ne sitovat valtioiden rajallisia resursseja. Tämän voidaan nähdä tarjoavan etenkin sotilasliittoon kuulumattomille valtioille, kuten Suomelle ja Ruotsille, uusia mahdollisuuksia kehittää puolustuksensa pelotetta kansainvälisen yhteistyön kautta siitäkin huolimatta, että yksikään puolustusyhteistyöaloitteista ei sisällä sitovia velvoitteita. Vaikka aloitteet kuvastavatkin eurooppalaisen puolustusyhteistyön syventymistä, samalla ne osoittavat Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan pyrkimyksiä muuttaa yhteistyön rakenteita niiden oman päätöksenteon ohjattaviksi, mikä ei Naton rakenteissa olisi vastaavalla tavalla mahdollista.

Kolmantena tutkimuskysymyksenä oli selvittää, *mitkä tekijät Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan puolustusyhteistyöaloitteissa mahdollistavat sotilasliitto Naton tunnistettuihin instituutio-naalisiin haasteisiin vastaamisen*. Tätä lähestyttiin vertailemalla ensimmäisen ja toisen tutkimuskysymyksen havaintoja keskenään. Havaintojen perusteella puolustusyhteistyöaloitteet eivät sisällä tekijöitä, joilla olisi mahdollista täysin ratkaista Naton jäsenvaltioiden puolustusyhteistyöhön liittyviä haasteita, mutta aloitteiden silti voidaan nähdä sisältävän tekijöitä Naton instituution kehittämiseksi. Keskeisinä tekijöinä voidaan pitää aloitteiden tarjoamia joustavia rakenteita, joiden kautta on mahdollista löytää useampien valtioiden turvallisuusintresseihin sopivaa yhteistyötä ja siten myös saada valtiot osallistumaan aktiivisemmin eurooppalaiseen puolustusyhteistyöhön, joka vahvistaa myös Natoa instituutiona. Aloitteet mahdollistavat myös yhteistyön kehittämisen alueellisten intressien näkökulmasta, jolla voidaan löytää ratkaisuja Naton yhteistyön haasteisiin jäsenvaltioiden eriävistä turvallisuusnäkemyksistä. Lisäksi JEF-, FNC- ja EI2-aloitteiden Natoa pienemmät rakenteet mahdollistavat joustavamman ja nopeamman päätöksenteon nykyisessä turvallisuusympäristössä. Puolustusyhteistyöaloitteet eivät kuitenkaan suoraan vastaa Naton jäsenvaltioiden ongelmaan puutteellisista resursseista, eivätkä niiden rakenteet estä vapaamatkustamisen ongelmaa huolimatta siitä, että aloitteisiin osallistuvat valtiot ovat ainakin poliittisella tasolla osoittaneet aikaisempaa suurempaa valmiutta lisätä sitoutumista eurooppalaiseen puolustusyhteistyöhön.

Tutkimustehtävän kannalta Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan puolustusyhteistyöaloitteiden suhde Naton instituution haasteisiin voidaan ymmärtää kaksisuuntaisena prosessina. Ensinnä-

kin Naton haasteet ovat osaltaan vaikuttaneet JEF-, FNC- ja EI2-aloitteiden tavoitteisiin, kehittymiseen ja toteutukseen. Aineiston näkökulmasta vaikutuksia on ollut erityisesti asevoimien riittämättömillä resursseilla sekä turvallisuusympäristön muutokseen liittyvillä haasteilla, joihin molempiin Naton yhteistyöllä ei ole kyetty tehokkaasti vastaamaan. Teorian näkökulmasta puolustusyhteistyöaloitteiden voidaan ensisijaisesti nähdä kehittyneet keinoina saavuttaa keskinäisiä sopimuksia helpommin, kuin Naton rakenteiden kautta. Toisaalta aloitteiden kautta on mahdollista vastata Naton haasteisiin ja kehittää myös sotilasliiton rakenteita pitkällä aikavälillä. Tästä syystä kehysvaltiokonseptia voidaan pitää Naton yhteistyötä uudistavana ja täydentävänä rakenteena. Koska JEF-, FNC- ja EI2-aloitteiden yhteistyö on vasta alkanut hahmottumaan, on aineiston näkökulmasta vielä toistaiseksi liian aikaista arvioida näitä aloitteiden pysyvämpiä vaikutuksia Naton organisaatiolle.

Tutkimustulosten perusteella voidaan arvioida tutkimuksen vastanneen tutkimustehtävään laajentaneen näkemystä eurooppalaisen puolustusyhteistyön ja sotilasliitto Naton haasteiden nykyisestä suhteesta. Tutkimuksen lisäarvoa voidaan arvioida kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin tutkimus tarjosi katsauksen Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan puolustusyhteistyöaloitteiden kehittymisestä ja toteutuksen nykyisestä vaiheesta, kokoamalla useista eri lähteistä tietoa, jota aiemmin ei ole kootusti ollut saatavilla. On huomioitava, että aloitteet ovat kehittyneet nopeasti ja esimerkiksi aikaisempien tutkimuksien julkaisemisen jälkeen kehityksessä on tapahtunut keskeisiä muutoksia. Siksi tämänhetkisten tietojen yhteen kokoamisen voidaan nähdä helpottavan aiheeseen liittyvien tulevien tutkimuksien tekemistä. Toisaalta vielä enemmän lisäarvoa olisi voitu saavuttaa käyttämällä monipuolisempia lähteitä, kuten esimerkiksi täydentämällä havaintoja haastatteluiden kautta. Etenkin Naton haasteiden kannalta haastattelut olisivat laajentaneet lähdemateriaali, jota muuten on hyvin haasteellisesti ollut saatavissa. Riittävän kattavan haastattelututkimuksen toteuttaminen olisi kuitenkin ollut liian laaja pro gradu-tutkimuksen yhteydessä toteutettavaksi. Tuleva tutkimus voi täydentää nyt saatuja tuloksia haastattelututkimuksella.

Toiseksi tutkimuksen teoreettinen näkökulma tarjosi keinon laajentaa ymmärrystä eurooppalaisen puolustusyhteistyön kehittymisestä sekä sotilasliitto Naton yhteistyön haasteista institutionalismin näkökulmasta, jota voidaan pitää kokonaisvaltaisena lähestymistapana. Sotilasliitto Naton haasteet eivät sinänsä ole tutkittavana ilmiönä uusi, mutta institutionalismin näkökulma on aikaisemmassa tutkimuksessa jäänyt vähemmälle. Tutkimuksen teoreettista näkökulmaa voidaan kuitenkin pitää melko yleistävänä, mikä osaltaan heikentää sen selitysvoimaa tutkimusaiheen kannalta. Tämän kannalta tutkimuksessa olisi voitu keskittyä vielä rajatumminkin

esimerkiksi vain Naton päätöksenteon ongelmiin ja siten täsmentää teoreettista näkökulmaa. Tämä olisi kuitenkin voinut rajata eurooppalaisten puolustusyhteistyöaloitteiden tarjoamia mahdollisuuksia tutkimuksen näkökulman ulkopuolelle.

Myös käytettyä tutkimusmenetelmää, laadullista tapaustutkimusta, voidaan pitää tutkimuksen tulosten kannalta soveltuvana vastaamaan tutkimustehtävään. Menetelmä tarjosi yhdessä teoreettisen näkökulman kanssa kokonaisvaltaisen lähestymistavan aineistoon, joka kuitenkin rajautui kehysvaltioiden perusteella. On kuitenkin muistettava siihen liittyvät yleistettävyyden ongelmat, joten on syytä korostaa näiden tuloisten *tapauskohtaisuutta* tutkimuksessa käytetyn aineiston ja teoreettisen näkökulman kannalta.

6.2. Tutkimuksen luotettavuuden arvioiminen

Laadullisessa tutkimuksessa luotettavuuden arvioimiselle ei ole yksiselitteistä ohjetta ja lopujen lopuksi tämä on tutkijan omista valinnoista riippuvaista.⁵⁶⁷ Siksi lopullisen arvion tutkimuksen luotettavuudesta tekevät tulevat tutkijat ja tiedeyhteisö. Tutkimuksen luotettavuuden ja laadun arviointi täysin objektiivisesti ei ole mahdollista, mutta arvioinnissa voidaan käyttää kahta tieteellisessä tutkimuksessa vakiintunutta mittaria: tulosten toistettavuutta eli *reliabiliteettia* sekä pätevyyttä eli *validiteettia*. Tutkimuksen toistettavuudella tarkoitetaan samansuuntaisten tulosten saavuttamista samalla tutkimuksen toteutuksella, mikä on riippuvaisista etenkin tutkimusaineistosta ja tutkimusmenetelmistä.⁵⁶⁸ Tutkimuksen pätevyydellä taas tarkoitetaan tutkimuksen tekemistä oikealla tavalla, mikä liittyy erityisesti tutkimuksen suunnitteluun, kuten tutkimuskohteen, teorian ja menetelmien valintaan.⁵⁶⁹

Tämän tutkimuksen luotettavuuden kannalta keskeisimpänä tekijänä voidaan pitää tutkimuksessa käytettyä aineistoa. Myös sen rajauksia voidaan pitää onnistuneina. Esimerkiksi Naton haasteiden tarkastelu kylmän sodan päättymisestä lähtien antaa mahdollisuuden saada luotettavampi kuva instituution ongelmista, sillä instituutioiden rakenteet muuttuvat hitaasti. Tutkimuksen aineistoa voidaan myös pitää onnistuneena ja siihen on myös suhtauduttu kriittisesti. Tutkimuksen toistettavuutta edistävät lähdeluettelo sekä johdannossa selitetyt aineistonkeruumenetelmät. Vaikka tutkimuksessa on käytetty monia eri lähteitä, olisi sen luotettavuutta voitu lisätä lähteiden monipuolisuudella, kuten esimerkiksi haastatteluiden avulla.⁵⁷⁰

⁵⁶⁷ Kananen (2017), s. 173–175.

⁵⁶⁸ Ibid. s. 175.

⁵⁶⁹ Ibid. s. 175–176.

⁵⁷⁰ Ibid. s. 177–179.

Tutkimuksen teoreettisen näkökulman osalta on tukeuduttu myös useampaan kuin yhteen näkökulmaan, mitä voidaan pitää luotettavuutta lisäävänä tekijänä. Teoria ei kuitenkaan korvaa tutkimuksen empiiristä toteutusta, eikä yksikään teoria pysty antamaan täydellistä selitystä tutkimusongelmaan.⁵⁷¹ Myös tämän tutkimuksen näkökulman rajoitteen on tiedostettu ja niitä on käsitelty toisessa luvussa. Toistettavuuden kannalta voidaan teoreettisen viitekehyksen muodostumista pitää osittain haasteellisenä, sillä siinä korostuvat tutkijan omat valinnat.

Tutkimuksen tuloksien luotettavuutta puoltaa myös se, että saman suuntaisia havaintoja on tehty osassa aikaisemmista tutkimuksista. Tutkimusasetelmassa on myös pyritty tasapainoon ja vältetty esimerkiksi institutionalismin jyrkkiä tulkintoja. Tulosten kannalta osittain haastavaa on Ranskan EI2-aloitteen rinnastaminen Iso-Britannian ja Saksan aloitteisiin, jotka ovat osa Naton kehysvaltiokonseptia. Tästä huolimatta Ranskan EI2-yhteistyön käsittely toi laajemman näkemyksen eurooppalaisen puolustusyhteistyön ja Naton suhteeseen. Aloitteen kehysvaltioon perustuva rakenne ja samansuuntaiset tavoitteet Iso-Britannian ja Saksan aloitteiden kanssa kuitenkin helpottavat tätä rinnastamista. Myös tutkimuksen ajallista rajausta 2010-luvulle voidaan pitää perusteltuna puolustusyhteistyöaloitteiden ja turvallisuusympäristön muutosten tarkastelun kannalta.

6.3. Näkökulmia jatkotutkimukselle

Tutkimuksen perusteella on tunnistettavissa myös näkökulmia jatkotutkimukselle, jolla voidaan myös täydentää tämän tutkimuksen tutkimustehtävään vastaamista. On myös muistettava, että yksi tapaustutkimuksen tarkoituksista on auttaa tunnistamaan uusia kysymyksiä jatkotutkimuksen kannalta.⁵⁷²

Ensinnäkin tutkimuksen teoreettinen näkökulma korostaa, että yhteistyön syntymistä ja kehittymistä on mahdotonta selittää vain yhdestä näkökulmasta.⁵⁷³ Tästä syystä Naton haasteiden tai eurooppalaisen puolustusyhteistyön ymmärtäminen vaatii laajempaa tutkimusta. Yksi mahdollinen jatkotutkimuksen näkökulma olisi laajentaa institutionalismin teorioita konstruktivismin näkemyksillä, mikä tarjoaisi mahdollisuuden esimerkiksi arvioida jäsenvaltioiden välisen luottamuksen, yhteisen historian ja jaettujen arvojen vaikutuksia Naton instituution ja JEF-, FNC- ja EI2-aloitteiden taustalla.

⁵⁷¹ Hyde-Price (2016), s. 27–28.

⁵⁷² Rantapelkonen & Koistinen (2016), s. 134.

⁵⁷³ Ks. luku 2.1.

Toiseksi tutkimuksen keskiössä oli tarkastella Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan puolustusyhteistyöaloitteiden suhdetta Naton instituutioon. Sekä institutionalismin että aloitteisiin perehtymisen kannalta olisi kuitenkin tärkeää myös vertailla niiden suhdetta toiseen Euroopan turvallisuuden kannalta keskeiseen instituutioon: Euroopan Unioniin. Vaikka tätä aihetta tutkimuksessa sivuttiin, kuten myös Matti Sirkkolan diplomityössä⁵⁷⁴, voidaan tätä kuitenkin pitää selkeästi jatkotutkimusta vaativana näkökulmana. Tätä puoltaa myös Saksan ja Ranskan aloitteiden kehittyvä suhde EU:n PESCO-yhteistyön kanssa. Lisäksi tämän tutkimuksen osalta jäi myös avoimeksi, minkälainen suhde puolustusyhteistyöaloitteilla on eurooppalaiseen aseteollisuuteen. Esimerkiksi FNC-aloitteen suorituskykyjenkehittämisen kannalta tätä voidaan pitää olennaisena.

Lopuksi, suomalaisen strategian tutkimuksen kannalta olisi mielenkiintoista tarkemmin selvittää Suomen osallistumista puolustusyhteistyöaloitteisiin, sekä tämän vaikutuksia Suomen Nato-kumppanuuden kannalta. Esimerkiksi Suomi ja Ruotsi osallistuvat kaikkiin kolmeen puolustusyhteistyöaloitteeseen ja ovat sotilasliiton pitkäaikaisia kumppaneita. Olisiko näin ollen mahdollista JEF-, FNC- ja EI2-aloitteiden kautta laajentaa niiden suhdetta sotilasliittoon samalla, kun kumpikaan valtioista ei toistaiseksi ole hakenut sotilasliiton jäsenyyttä.

⁵⁷⁴ Sirkkola (2019).

LÄHTEET

[Kaikki verkko-osoitteet tarkistettu 30.3.2020]

Nato lähteet

NATO: *The North Atlantic Treaty*. Washington DC 4 April 1949. [<http://www.nato.int>], luettu 14.8.2019.

NATO: *The Alliance's Strategic Concept*. Agreed by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council, 7-8 November 1991. [<http://www.nato.int>], luettu 2.2.2020.

NATO: *Study on NATO Enlargement*. 1995. [<http://www.ndc.nato.int>], luettu 25.3.2019.

NATO: *The Alliance's Strategic Concept*. Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. 24 April 1999. [<http://www.nato.int>], luettu 2.2.2020.

NATO: *Strategic Concept*. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon, 19-20 November 2010. [<https://www.nato.int/>], luettu 3.9.2019.

NATO: *Doorstep Statement by the NATO Secretary General, Anders Fogh Rasmussen at the start of the NATO Defence Ministers meeting in Brussels 22 Oct. 2013*. 2013. [<https://www.nato.int/>], luettu 10.3.2020.

NATO: *Wales Summit Declaration*. 2014a. [<http://www.nato.int>], luettu 10.9.2019.

NATO: *Keynote address by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the 60th Plenary Session of the NATO Parliamentary Assembly in The Hague (including Q&A session)*. 2014b. [<https://www.nato.int>], luettu 10.3.2020.

NATO: *The Secretary General's Annual Report 2014*. 2015. [<https://www.nato.int>], luettu 20.10.2018.

NATO: *Warsaw Summit Communiqué*. 2016a. [<http://www.nato.int>], luettu 10.9.2019.

NATO: *Statement on the implementation of the Joint Declaration signed by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*. 2016b. [<http://www.nato.int>], luettu 3.2.2020.

NATO: *Press Conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of the North Atlantic Council at the level of heads of state and government on Projecting Stability*. 2016c. [<https://www.nato.int>], luettu 10.3.2020.

NATO: *Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of the North Atlantic Council at the level of Defence Ministers*. 2017a. [<http://www.nato.int>], luettu 2.2.2020.

NATO: *Partnership Interoperability Initiative*. 2017b. [<http://www.nato.int>], luettu 2.1.2020.

NATO: *Smart Defence*. 2017c. [<http://www.nato.int>], luettu 2.1.2020.

NATO: *Strategic airlift*. 2017d. [<http://www.nato.int>], luettu 2.1.2020.

NATO: *Readiness Action Plan*. 2017e. [<http://www.nato.int>], luettu 2.1.2020.

NATO: *NATO's purpose*. 2018a. [<http://www.nato.int>], luettu 3.9.2019.

NATO: *Strategic Concepts*. 2018b. [<https://www.nato.int/>], luettu 3.9.2019.

NATO: *Defence Expenditure of NATO Countries (2011-2018)*. 2018c. [<http://www.nato.int>], luettu 10.9.2019.

NATO: *A Short History of NATO*. 2019a. [<http://www.nato.int>], luettu 14.8.2019.

NATO: *NATO organization*. 2019b. [<https://www.nato.int/>], luettu 14.8.2019.

NATO: *Funding NATO*. 2019c. [<https://www.nato.int/>], luettu 2.2.2020.

NATO: *Boosting NATO's presence in the east and southeast*. 2019d. [<http://www.nato.int>], luettu 2.1.2020.

NATO: *Germany steps up to lead NATO high readiness force*. 2019e. [<http://www.nato.int>], luettu 2.1.2020.

NATO: *Joint press point with NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the President of France Emmanuel Macron*. 2019f. [<https://www.nato.int/>], luettu 10.3.2020.

NATO: *Joint press point by the NATO Secretary General Jens Stoltenberg and Angela Merkel, Chancellor of the Federal Republic of Germany*. 2019g. [<https://www.nato.int/>], luettu 10.3.2020.

NATO: *The Future of the Transatlantic Alliance: Session at the World Economic Forum with participation of NATO Secretary General Jens Stoltenberg*. 2019h. [<https://www.nato.int/>], luettu 20.3.2020.

NATO: *NATO Nuclear Policy in a Post-INF World. Speech by NATO Deputy Secretary General Rose Gottemoeller at the University of Oslo*. 2019i. [<https://www.nato.int/>], luettu 10.3.2020.

NATO: *What is NATO?* 2020. [<https://www.nato.int/>], luettu 30.3.2020.

Iso-Britannian asiakirja- & viranomaislähteet

HM Government: *Strategic Defence Review 1998*. 1998. [<https://www.gov.uk/>], luettu 20.9.2019.

HM Government: *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*. 2010. [<https://www.gov.uk/>], luettu 20.9.2019.

HM Government: *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015*. 2015. [<https://www.gov.uk/>], luettu 20.9.2019.

HM Government: *National Security Capability Review*. 2018. [<https://www.gov.uk/>], luettu 20.9.2019.

Letter of Intent between the defence ministers of Denmark, Estonia, Latvia, Lithuania, The Netherlands, Norway, and the United Kingdom concerning the development of the Joint Expeditionary Force. 4.9.2014. [<https://www.parliament.uk/business/publications/>], luettu 10.9.2019.

Richards, David: *Annual Chief of the Defence Staff Lecture - Speech delivered by General Sir David Richards, Chief of the Defence Staff, at the Royal United Services Institute (RUSI), on 17 December 2012*. Iso-Britannian asevoimien komentajan Sir David Richardsin puhe RUSI:ssa 17.6.2012. [<http://rusi.org/>], luettu 2.1.2020.

The Parliament of the United Kingdom: *Future Army 2020 - Defence Committee Contents*. 2014. [<https://publications.parliament.uk/>], luettu 25.3.2020.

The United Kingdom Ministry of Defence: *Over 10,000 troops from nine nations ready to meet global challenges*. 2017. [<http://www.gov.uk/>], luettu 2.1.2020.

The United Kingdom Ministry of Defence: *The Joint Expeditionary Force*. 2018a. [<https://kam.lt/>], luettu 20.9.2019.

The United Kingdom Ministry of Defence: *UK and allies stand united in face of intensifying threats*. 2018b. [<http://www.gov.uk/government>], luettu 2.1.2020.

The United Kingdom Ministry of Defence: *Ministry of Defence Annual Report and Accounts 2018–19*. 2019. [<https://www.gov.uk/>], luettu 25.3.2020.

The United Kingdom Prime Minister's Office: *UK–France Summit 2010 Declaration on Defence and Security Co-operation*. 2010. [<http://www.gov.uk/>], luettu 2.1.2020.

Saksan asiakirja- & viranomaislähteet

Bundesministerium der Verteidigung: *Framework Nations Concept: Zusammenarbeit intensiviert*. 2017a. [<http://www.bmvg.de>.], luettu 2.1.2020.

Bundesministerium der Verteidigung: *Frequently Asked Questions: Rahmennationenkonzept der NATO*. 2017b. [<http://www.bmvg.de>.], luettu 2.1.2020.

Bundesministerium der Verteidigung: *Cluster Logistic*. 2017c. [<http://www.bmvg.de>.], luettu 2.1.2020.

Bundesministerium der Verteidigung: *Framework Nations Concept: Multinationales Rettungszentrum*. 2017d. [<http://www.bmvg.de>.], luettu 2.1.2020.

Bundesministerium der Verteidigung (2018a): *Konzeption der Bundeswehr*. [<http://www.bmvg.de>.], luettu 2.1.2020.

Bundesministerium der Verteidigung: *Europas Sanitätsdienste rücken zusammen*. 2018b. [<http://www.bmvg.de>.], luettu 2.1.2020.

Deutscher Bundestag: *Antwort der Bundesregierung: Neue Initiativen für die europäische Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik*. Drucksache 18/3884. 2015. [<https://www.bundestag.de>.], luettu 20.1.2020.

Deutscher Bundestag: *Information from the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces. Annual report 2017 (59th report)*, 2018. [<https://www.bundestag.de>.], luettu 20.1.2020.
German White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr. 2016. [<https://www.bundestag.de>.], luettu 20.1.2020.

Von der Leyen, Ursula: *Bundesministerin der Verteidigung Dr. Ursula von der Leyen bei der internationalen Festveranstaltung anlässlich des 60. Jahrestages des Beitritts der Bundesrepublik Deutschland zum Nordatlantik-Vertrag am 30. Juni 2015 im Auswärtigem Amt, Berlin*. Saksan puolustusministerin Ursula von der Leyenin puhe Saksan liittotasavallan Nato-jäsenyyden 60-vuotisjuhlassa Berliinissä 30.6.2015. [<https://www.dmkn.de/wp-content/uploads/2015/06/60-Jahre-DEU-in-NATO.pdf>], luettu 1.3.2020.

Von der Leyen, Ursula: *Keynote „Die Zukunft der europäischen Sicherheit und Verteidigung“*. Saksan puolustusministeri Ursula von der Leyenin avauspuheenvuoro Itävallan vierailulla 22.1.2019. [<https://www.bmvg.de/de/aktuelles>], luettu 3.2.2020.

Ranskan asiakirja- & viranomaislähteet

Defence and National Security Strategic Review 2017. [<https://www.defense.gouv.fr/>], luettu 3.2.2020.

French White Paper on Defence and National Security 2013. 2013. [<https://www.defense.gouv.fr/>], luettu 3.2.2020.

Letter of Intent concerning the development of the European Intervention Initiative (EI2). 25.6.2018. [<https://www.defense.gouv.fr/>], luettu 3.2.2020.

Macron, Emmanuel: *Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*. Ranskan presidentti Emmanuel Macronin puhe Sorbonnen yliopistolla 26.9.2017. [<https://www.elysee.fr/>], luettu 31.1.2020.

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères: *France and NATO: France's role in the North Atlantic Treaty Organization (NATO)*. 2019. [<http://www.diplomatie.gouv.fr/>], luettu 3.2.2020

Ministère des Armées: *L'opération Harmattan*. 2011. [<http://www.defense.gouv.fr/>], luettu 31.1.2020

Ministère des Armées: *EI2 Brochure*. Published for the ministerial meeting of the 7 November 2018. 2018. [<http://www.defense.gouv.fr/>], luettu 31.1.2020.

Ministère des Armées: *European intervention initiative*. 2019a. [<http://www.defense.gouv.fr/>], luettu 31.1.2020.

Ministère des Armées: *Communiqué conjoint Initiative européenne d'intervention - Deuxième rencontre ministérielle défense de l'initiative*. 2019b. [<https://www.defense.gouv.fr/>], luettu 31.1.2020.

Ministère des Armées: *Opération Chammal*. 2019c. [<http://www.defense.gouv.fr/>], luettu 31.1.2020.

Ministère des Armées: *Réunion des directeurs politiques défense de l'Initiative Européenne d'Intervention (IEI) – 11 juin 2019, Paris*. 2019d. [<http://www.defense.gouv.fr/>], luettu 31.1.2020.

Ministère des Armées: *Opération Barkhane*. 2020a. [<http://www.defense.gouv.fr/>], luettu 31.1.2020.

Ministère des Armées: *Communiqué Déplacement de Florence Parly, ministre des Armées, au Mali*. 2020b. [<http://www.defense.gouv.fr/>], luettu 31.1.2020.

Muut asiakirja- & viranomaislähteet

Eurocorps: *History*. 2020. [<http://www.eurocorps.org/>] luettu 2.1.2020

Bühler, Erhard: “*No European state has the capacity to solve today’s challenges on its own*”. Euroopan puolustusviraston johtoryhmän puheenjohtajan kenraaliluutnantti Erhard Bühlerin haastattelu. European Defence Matters Issue 12/2017, European Defence Agency 2017. [<https://www.eda.europa.eu/>], luettu 3.2.2020.

European Union Commission: *EU Framework Nation Concept*. 2015. [<http://data.consilium.europa.eu/>], luettu 2.1.2020.

European Union External Action: *A stronger EU on security and defence*. 2018. [www.eeas.europa.eu/], luettu 3.2.2020.

European Union External Action: *Permanent Structured Cooperation (PESCO) - factsheet*. 2019 [<http://eeas.europa.eu/>], luettu 3.2.2020.

Gates, Robert: *NATO Has Become Two-tiered Alliance*. Yhdysvaltain puolustusministeri Robert Gatesin puhe Brysselissä Security & Defence Agendan tapahtumassa 10.6.2011. U.S. Department of Defense, 2011. [<http://archive.defense.gov/>], luettu 31.1.2020.

Puolustusministeriö: *Puolustusministeri Niinistö Ranskaan*. Tiedote 6.11.2018 [<http://www.defmin.fi/>], luettu 31.1.2020.

Artikkelit & tutkimuskirjallisuus

Allers, Robin: *The framework nation: can Germany lead on security?* International Affairs 92:5, 2016. [<https://doi.org/10.1111/1468-2346.12702>], luettu 10.3.2020.

Anghel, Suzana Elena & Cirlig, Carmen-Cristina: *Activation of Article 42(7) TEU France's request for assistance and Member States' responses*. European Parliament Think Tank 2016. [<http://www.europarl.europa.eu/thinktank/>], luettu 31.1.2020.

Archick, Kristin & Gallis, Paul: *Nato and the European Union*. M.I. Claussion (ed): NATO: Status, Relations and Decision-Making, New York 2005.

Badia, Christian: *Das Rahmennationenkonzept: Multinationale Fähigkeitsentwicklung und operativer Mehrwert*. Europäische Sicherheit & Technik 2/2020, 2020.

Bazin, Aaron & Kunertova, Dominika: *An Alliance Divided? Five factors that could fracture NATO*. Military Review 2018. [<https://www.armyupress.army.mil/Military-Review/>], luettu 12.10.2018.

Belkin, Paul: *NATO's Warsaw Summit: In Brief*. Congressional Research Service report. 2016. [<https://fas.org/>], luettu 20.11.2019.

Billon-Galland, Alice & Quencez, Martin: *European Intervention Initiative: The Big Easy*. Berlin Policy Journal 2018a. [www.berlinpolicyjournal.com], luettu 31.1.2020.

Billon-Galland, Alice & Quencez, Martin: *A Military Workshop*. Berlin Policy Journal 2018b. [www.berlinpolicyjournal.com], luettu 31.1.2020.

Brustlein, Corentin: *European Strategic Autonomy: Balancing Ambition and Responsibility*. IFRI 2018. [<https://www.ifri.org/en/publications>], luettu 3.2.2020.

Bundeswehr-Journal: *Tschechien und Rumänien: Kooperation mit der Bundeswehr*. 2017 [<http://www.bundeswehr-journal.de>], luettu 2.1.2020.

Bundeswehr-Journal: *Konferenz der Multinational Air Group in Budapest*. 2019a. [<http://www.bundeswehr-journal.de>], luettu 2.1.2020.

Bundeswehr-Journal: *MAGDAYs trainieren für die Multinational Air Group*. 2019b. [<http://www.bundeswehr-journal.de>], luettu 2.1.2020.

Bundeswehr-Journal: *Feierliche Indienststellung des nationalen Stabes DEU MARFOR*. 2019c. [<http://www.bundeswehr-journal.de>], luettu 2.1.2020.

Bundeswehr-Journal: *Sanitätsdienst - neues multinationales Zentrum in Koblenz*. 2019d. [<http://www.bundeswehr-journal.de>], luettu 2.1.2020.

Chivvis, Christopher: *The French War on Al Qaeda in Africa*. RAND, Cambridge University Press 2016.

Cooper, Charles & Zycher, Benjamin: *Perceptions of NATO Burden-Sharing*. RAND 1989.

Deni, John: *Alliance Management and Maintenance: Restructuring NATO for the 21st Century*. Ashgate Publishing Company, Cornwall 2007.

Fiorenza, Nicholas: *Lithuanian Iron Wolf Brigade affiliated with German panzer division*. Jane's Defence Weekly 2018a. [<https://www.janes.com>], luettu 2.2.2020.

Fiorenza Nicholas: *Belgium signs motorized capability co-operation agreement with France during first European Intervention Initiative ministerial*. Jane's Defence Weekly 2018b. [<https://www.janes.com>], luettu 2.2.2020.

Glatz, Rainer & Zapfe, Martin: *NATO's Framework Nations Concept*. CSS Analyses in Security Policy, No. 218, Center for Security Studies 2017a. [<https://doi.org/10.3929/ethz-b-000222790>], luettu 14.8.2019.

Glatz, Rainer & Zapfe, Martin: *Ambitious Framework Nation: Germany in NATO*. SWP Comments 35, German Institute for International and Security Affairs 2017b. [<https://www.swp-berlin.org/>], luettu 2.1.2020.

Heier, Tormod: *Britain's Joint Expeditionary Force: A Force of Friends?* Johnson, Robert & Matlary, Janne (eds.): *The United Kingdom's Defence After Brexit: Britain's Alliances, Coalitions and Partnerships*. Palgrave Macmillan 2019.

Kamp, Karl-Heinz: *Why NATO Needs a New Strategic Concept*. NDC Research Report 09/16, NATO Defense College 2016. [<http://www.ndc.nato.int/research/>], luettu 2.2.2020

Keller, Patrick: *Divided by geography? NATO's internal debate about the eastern and southern flanks*. Friis, Karsten (ed): *NATO and collective defence in the 21st century: an assessment of the Warsaw Summit*. Routledge, 2017a.

Keller, Patrick: *A New Strategic Concept for NATO?* American Enterprise Institute. 2017b. [<https://www.aei.org/research-products/>], luettu 2.2.2020.

Koutouzi, Dimitra: *Europe's defence: between EI2 and PESCO*. Policy Paper, Vocal Europe 2019. [<https://www.vocaleurope.eu/>], luettu 10.2.2020.

Kuusela, Janne: *NATOn muutos ja tulevaisuudennäkymät*. Blombergs, Fred (toim.): *Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Julkaisusarja 1, Tutkimuksia nro 4. Helsinki 2016.

Larsen, Jeffrey: *NATO's responses to Russian belligerence*. Friis, Karsten (ed): *NATO and collective defence in the 21st century: an assessment of the Warsaw Summit*. Routledge 2017.

Major, Claudia & Mölling, Christian: *The Framework Nations Concept*. SWP Comments 52, German Institute for International and Security Affairs 2014. [<https://www.swp-berlin.org/>], luettu 2.1.2020.

Major, Claudia & Mölling, Christian: *More teeth for the NATO tiger: How the Framework Nation Concept can reduce NATO's growing formation-capability gap*. Friis, Karsten (ed): *NATO and collective defence in the 21st century: an assessment of the Warsaw Summit*. Routledge 2017.

Major, Claudia & Mölling, Christian: *PeSCo - The German Perspective*. Policy Paper #36. Armament Industry European Research Group 2019. [<https://www.iris-france.org/>], luettu 20.2.2020.

Matteaer, Alexander: *US Leadership and NATO: Revisiting the Principles of NATO Burden-Sharing*. Parameters, 46(1), 2016. [<https://www.ies.be/>], luettu 19.10.2019.

McGeehan, Robert: *Prospects for an Integrated European Defense*. Baumann Carol (ed.): Europe in NATO - Deterrence, Defense and Arms Control. Praeger Publishers, USA 1987.

Michaels, Jeffrey: *It's that time of the decade again: some considerations for NATO's eighth Strategic Concept*. Policy brief No. 2, NATO Defense College 2020. [<http://www.ndc.nato.int/research/>], luettu 19.2.2020.

Michel, Leo: *NATO and the United States: Working with the EU to strengthen Euro-Atlantic Security*. Biscop, Sven & Whitman, Richard (eds.): The Routledge Handbook of European Security. Routledge 2013.

Mills, Claire: *The European Intervention Initiative (EII/EI2)*. United Kingdom's Parliament. House of Commons Library. Briefing Paper, number 8432, 2019. [www.parliament.uk], luettu 31.1.2020.

Müller, Björn: *Das Rahmennationenkonzept*. Bundeszentrale für politische Bildung 2019. [<https://www.bpb.de>], luettu 20.2.2020.

Mölling, Christian: *Pooling and Sharing in EU and NATO*. SWP Comments 18, Stiftung Wissenschaft und Politik 2012. [<https://www.swp-berlin.org/en/publication>], luettu 25.3.2020.

Petersson, Magnus: *NATO and the Crisis in the International Order: The Atlantic Alliance and Its Enemies*. Routledge 2019.

Puglierin, Jana: *Germany's Enable & Enhance Initiative: What is it about?* Security Policy Working Paper, No. 1/2016, Bundesakademie für Sicherheitspolitik 2016. [<https://dgap.org/en>], luettu 20.9.2019.

Reeve, Richard: *The UK's Joint Expeditionary Force*. Oxford Research Group, Sustainable Security Programme, Org explains #10, 2019. [<https://www.oxfordresearchgroup.org.uk>], luettu 20.9.2019.

Reynolds, David: *Exercise marks final validation of Joint Expeditionary Force*. Jane's Defence Weekly 2018. [<https://www.janes.com>], luettu 2.2.2020.

Reynolds, David: *Shaping the future: The UK's Joint Expeditionary Force*. Jane's Defence Weekly 2019. [<https://www.janes.com>], luettu 2.2.2020.

Rieker, Pernille: *France and European Defence*. Briefing Paper 253, Finnish Institute of International Affairs 2018. [<https://www.fiia.fi/en/publication>], luettu 3.2.2020.

Ruiz Palmer, Diego: *The Framework Nations' Concept and NATO: Game-Changer for a New Strategic Era or Missed Opportunity?* Research Paper No. 132, NATO Defense College 2016. [<http://www.ndc.nato.int/research/>], luettu 20.9.2019.

- Saxi, Håkan: *British and German initiatives for defence cooperation: the Joint Expeditionary Force and the Framework Nations Concept*. Defence Studies 17:2, 2017. [<https://doi.org/10.1080/14702436.2017.1307690>], luettu 20.9.2019.
- Saxi, Håkan: *The UK Joint Expeditionary Force (JEF)*, IFS Insights 5/2018, Norwegian Institute for Defence Studies 2018. [<https://forsvaret.no/ifs/Publikasjoner>], luettu 10.9.2019.
- Tardy, Thierry: *The internal nature of the Alliance's cohesion*. NDC Policy Brief No.1, NATO Defense College 2018. [<http://www.ndc.nato.int>], luettu 20.2.2019.
- Traugutt, Loren: *In Consensus Still Necessary Within NATO?* NDC Research Report 07/16, NATO Defense College 2016. [<http://www.ndc.nato.int>], luettu 20.2.2019.
- Shearer, Andrew: *Britain, France and the Saint-Malo declaration: Tactical rapprochement or strategic entente?* Cambridge Review of International Affairs, 13:2, 2000. [<https://doi.org/10.1080/09557570008400316>], luettu 10.3.2020.
- Sloan, Stanley: *Defence of the West: NATO, the European Union and transatlantic bargain*. Manchester University Press 2016.
- Sperling, James: *NATO and the transatlantic community, 1949-2019*. Galbreath, David; Mawdsley, Jocelyn & Chappell, Laura (eds): Contemporary European Security. Routledge 2019.
- Szayna, Thomas: *NATO Enlargement 2000-2015: Determinants and Implications for Defence Planning and Shaping*. RAND 2001.
- Watanabe, Lisa: *France's new strategy: the 2013 White Paper*. CSS Analysis in Security Policy, No. 139, Center for Security Studies 2013. [<https://css.ethz.ch/en/publications>], luettu 10.3.2020.
- Willett, Lee: *Rapid response: JEF maritime deployment demonstrates flexibility to meet participant requirements*. Jane's Navy International 2019. [<https://www.janes.com>], luettu 2.2.2020.
- Zandee, Dick; Drent, Margriet & Hendriks, Rob: *Defence cooperation models - Lessons learned and usability*. Clingendael 2016. [<https://www.clingendael.org/publication>], luettu 25.3.2020.
- Zandee, Dick & Kruijver, Kimberley: *Another solution with added value?* Clingendael 2019a. [<https://www.clingendael.org/publication>], luettu 25.3.2020.
- Zandee, Dick & Kruijver, Kimberley: *The European Intervention Initiative: Developing a shared strategic culture for European defence*. Clingendael 2019b. [<https://www.clingendael.org/publication>], luettu 25.3.2020.

Tutkimukset & opinnäytteet

Hagström Frisell, Eva & Sjökvist, Emma: *Military Cooperation Around Framework Nations: A European Solution to the Problem of Limited Defence Capabilities*. FOI Totalförsvarets forskningsinstitut 2019. [<https://www.foi.se/en/foi/research>], luettu 20.9.2019.

Kirstilä, Juha: *Venäjä takaraivossa – Nato-kysymys eduskunnan ulko- ja turvallisuuspoliittisissa keskusteluissa vaalikaudella 2011–2015*. Filosofian, poliittisen historian ja valtio-opin laitos: poliittinen historia, pro gradu. Turun yliopisto 2016. [<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2016092324276>], 2.2.2020.

Kähkönen Oula: *Naton identiteetti : Afganistan-diskurssit analyysissa*. Sotatieteiden laitos, strategia, pro gradu. Maanpuolustuskorkeakoulu 2015. [<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2015091111516>], 2.2.2020.

Laaksonen, Antti: *Naton sotilaallisen toimintakyvyn muutos viimeisen laajentumiskierroksen jälkeen*. Strategian laitos, strategia, pro gradu. Maanpuolustuskorkeakoulu 2007. [<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201112086018>], 2.2.2020.

Laaksonen, Sanna: *Naton itälaajentuminen demokraattisen rauhan teorian ja konstruktivistisen turvallisuusyhteisöteorian näkökulmasta : Tarkastelussa Slovakian tie Naton jäseneksi*. Yleisen valtio-opin laitos, kansainvälinen politiikka, pro gradu. Helsingin yliopisto 2007. [<http://hdl.handle.net/10138/13002>], 2.2.2020.

Lagerstam, Kaarle: *Naton muutos: Tutkimus Naton sotilaallisen rakenteen kehittämiseen vaikuttaneista tekijöistä kylmän sodan jälkeen*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 1, Strategian tutkimuksia No 22. Helsinki 2005.

Lamminen, Anne: *PfP-toiminta Naton terrorismin vastaisessa taistelussa*. Strategian laitos, strategia, pro gradu. Maanpuolustuskorkeakoulu 2007. [<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201112086019>], 2.2.2020.

Lindstrom, Gustav & Tardy, Thierry (eds.): *The EU and NATO: The Essential Partners*. European Union Institute for Security Studies & NATO Defence College. 2019. [<http://www.iss.europa.eu>], luettu 2.2.2020.

Lohela, Tiia: *Nato tänään*. Puolustusvoimien tutkimuslaitoksen julkaisuja 4. Riihimäki 2016.

Nenonen, Mikko: *PRT-konsepti NATOn kriisinhallintastrategiassa Afganistanissa*. Strategian laitos, strategia, esiupseerikurssin tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu 2010. [<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201201191101>].

Raitasalo, Jyri: *Constructing war and military power after the Cold War : the role of the United States in the shared Western understandings of war and military power in the post-Cold War era*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 1, Strategian tutkimuksia No 21. Helsinki 2005.

Sirkkola, Matti: *EU:n ja Naton suhde: nykytila ja kehitysnäkymät Euroopan kollektiivisessa puolustuksessa*. Sotataidon laitos, strategia, yleisesikuntaupseerin diplomityö. Maanpuolustuskorkeakoulu 2019. [<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2019103136049>], luettu 2.2.2020.

Sivonen, Pekka: *Tulevan ennakointi strategian tutkimuksen kohteena*. Sivonen, Pekka (toim.): Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 1, Strategian tutkimuksia nro 33. Helsinki 2013.

Solante, Tero: *Kansallisten suorituskykyjen suunnittelu ja kehittäminen monikansallisen yhteistyön avulla*. Sotatekniikan laitos, sotatekniikka, esiupseerikurssin tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu 2011. [<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201202101329>].

Särkkä Iro: *Nato-retoriikka Suomen turvallisuuspoliittisessa keskustelussa*. Valtiotieteellinen tiedekunta, yleinen valtio-oppi, väitöskirja. Helsingin yliopisto 2019. [<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-3397-7>], 2.2.2020.

Uitto, Kari: *NATO yhteistyö : maavoimien yhteensopivuuden arviointi ja kehittämismahdollisuudet*. Sotataidon laitos, operaatiotaito ja taktiikka, yleisesikuntakurssin diplomityö. Maanpuolustuskorkeakoulu 2017. [<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2017111350640>], 2.2.2020.

Teoria- & tutkimusmenetelmälähteet

Alasuutari, Petri: *Laadullinen tutkimus 2.0*. Vastapaino, Riika 2014.

Axelrod, Robert & Keohane, Robert: *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions*. World Politics, Vol. 38, No. 1, Cambridge University Press 1985. [<https://www.jstor.org/stable/2010357>], luettu 2.2.2020.

Barany, Zoltan & Rauchhaus, Robert: *Explaining NATO's Resilience: Is International Relations Theory Useful?* Contemporary Security Policy, 32:2, 2011. [<https://doi.org/10.1080/13523260.2011.590355>], luettu 31.1.2020.

Bronwyn Becker, Patrick Dawson, Karen Devine, Carla Hannum, Steve Hill, Jon Leydens, Debbie Matuskevich, Carol Traver, and Mike Palmquist (1994 - 2012): *Case Studies*. Writing@CSU, Colorado State University. [<https://writing.colostate.edu/guides/guide.cfm?guideid=60>], luettu 1.1.2020.

Chiaruzzi, Michele: *Realism*. Devetak, Richard; Burke, Anthony & George, Jim (eds.): An Introduction to International Relations. Cambridge University Press 2012.

- Hirsjärvi, Sirkka; Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula: *Tutki ja kirjoita*. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Porvoo 2013.
- Hurd, Ian: *International Organizations: politics, law, practice*. Cambridge University Press 2018.
- Hyde-Price, Adrian: *Theorising NATO*. Hyde-Price, Adrian & Webber, Mark (eds.): *Theorising NATO: New Perspectives on the Atlantic Alliance*, Routledge 2016.
- Kananen, Jorma: *Case-tutkimus opinnäytetyönä*. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisusarja. Suomen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print 2013.
- Kananen, Jorma: *Laadullinen tutkimus pro graduna ja opinnäytetyönä*. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisusarja. Suomen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print 2017.
- Keohane, Robert: *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press, New Jersey 2005.
- Keohane, Robert: *International Institutions: Two Approaches*. Kratochwil, Friedrich & Mansfield, Edward (eds.): *International Organization and Global Governance*, R. R. Donnelley and Sons, USA 2006.
- Krasner, Stephen: *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*. Kratochwil, Friedrich & Mansfield, Edward (eds.): *International Organization and Global Governance*, R. R. Donnelley and Sons, USA 2006.
- Laine, Markus; Bamberg Jarkko & Jokinen, Pekka (toim.): *Tapaustutkimuksen taito*, Helsinki 2008.
- Milner, Helen: *The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: A Critique*. Kratochwil, Friedrich & Mansfield, Edward (eds.): *International Organization and Global Governance*, R. R. Donnelley and Sons, USA 2006.
- Moravcsik, Andrew: *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*. *Journal of Common Market Studies*, Volume 31, No. 4, 1993. [<https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>], luettu 2.1.2020.
- Moravcsik, Andrew: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Cornell University Press 1998.
- Moravcsik, Andrew & Schimmelfennig, Frank: *Liberal Intergovernmentalism*. Wiener, Antje & Diez, Thomas (eds.): *European Integration Theory*. Oxford University Press 2009.
- Osgood, Robert: *Problems of Security and Collaboration*. *The American Political Science Review*, Vol. 54, No. 1, 1960. [<https://www.jstor.org/stable/1952419>], luettu 2.2.2020.

Rantapelkonen, Jari & Koistinen, Lotta: *Pohdintoja sotatieteellisistä käsitteistä*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Sotataidon laitos, Julkaisusarja 2, Tutkimusselosteita nro 1. Helsinki 2016.

Richardson, James: *Liberalism*. Devetak, Richard; Burke, Anthony & George, Jim (eds.): *An Introduction to International Relations*. Cambridge University Press 2012.

Schimmelfennig, Frank: *NATO and institutional theories of international relations*. Hyde-Price, Adrian & Webber, Mark (eds.): *Theorising NATO: New Perspectives on the Atlantic Alliance*, Routledge 2016.

Schimmelfennig, Frank: *European Integration (Theory) in Times of Crisis*. *Journal of European Public Policy* 25(7), 2018. [<https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1421252>], luettu 2.2.2020.

Sipilä, Joonas & Koivula, Tommi: *Kuinka strategiaa tutkitaan*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 2: Tutkimusselosteita No 52. Helsinki 2014.

Sperling, James: *Military Alliances*. Galbreath, David & Deni, John (eds.): *Routledge Handbook of Defence Studies*. Routledge 2018.

Stein, Arthur: *Neoliberal Institutionalism*. Reus-Smit, Christian & Snidal, Duncan (eds.) *The Oxford Handbook on International Relations*, Oxford University Press, New York 2008.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli: *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi 2018.

Wallander, Celeste & Keohane, Robert: *Risk, threat, and security institutions*. Keohane, Robert (ed.): *Power and Governance in a Partially Globalized World*. Routledge 2004.

Wiener, Antje & Diez, Thomas (eds.): *European Integration Theory*. Oxford University Press 2009.

Yin, Robert: *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. SAGE Publications, Los Angeles 2018.

Muut lähteet

Germany at NATO: *In the margins of #NATO #DefMin meeting: Minister #vonderLeyen and her Slovenian counterpart @AndrejaKatic signed joint letter on the occasion of Slovenia joining the Framework Nations Concept family*. 7.6.2018. [<http://twitter.com/>], luettu 2.1.2020.

Independent: *Britain's new Joint Rapid Deployment Force becomes operational*. 2.8.1996. [<http://www.independent.co.uk>], luettu 2.1.2020.

Janes's Country Risk Daily Report: *NATO foreign ministers debate Libya strategy*, 14.4.2011. [<https://www.janes.com>], luettu 2.2.2020.

Lexico, Powered by Oxford University Press. [<http://www.lexico.com/en>], luettu 20.9.2019.

Reuters: *France says NATO must do more in Libya*, 12.4.2011 [www.reuters.com], luettu 10.3.2020.

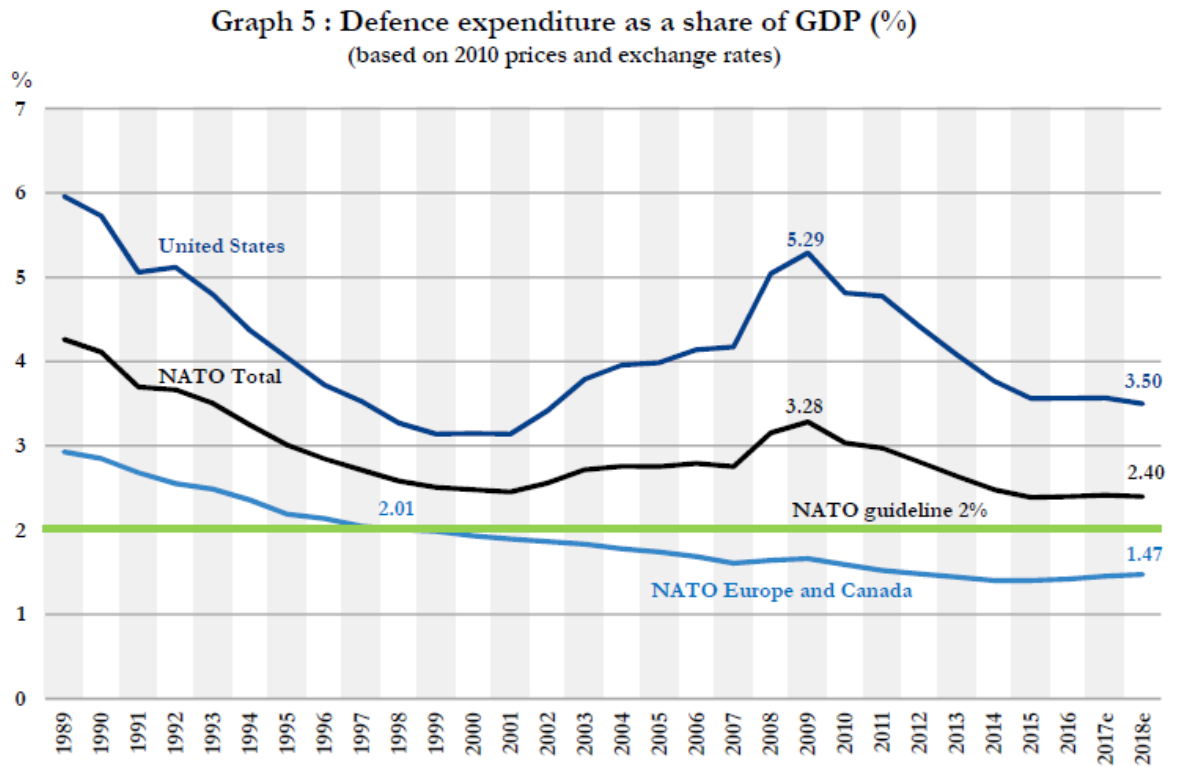
Suomisanakirja. [<https://www.suomisanakirja.fi>], luettu 20.9.2019.

Yle: *Suomen vastaus Ranskan avunpyyntöön: Libanoniin 160 sotilasta*. 17.6.2016. [<https://yle.fi/uutiset>], luettu 25.3.2020.

Yle: *Merkel Trumpin vierailun jälkeen: Eurooppa ei voi enää luottaa muiden apuun*. 28.5.2017. [<https://yle.fi/uutiset>], luettu 25.3.2020.

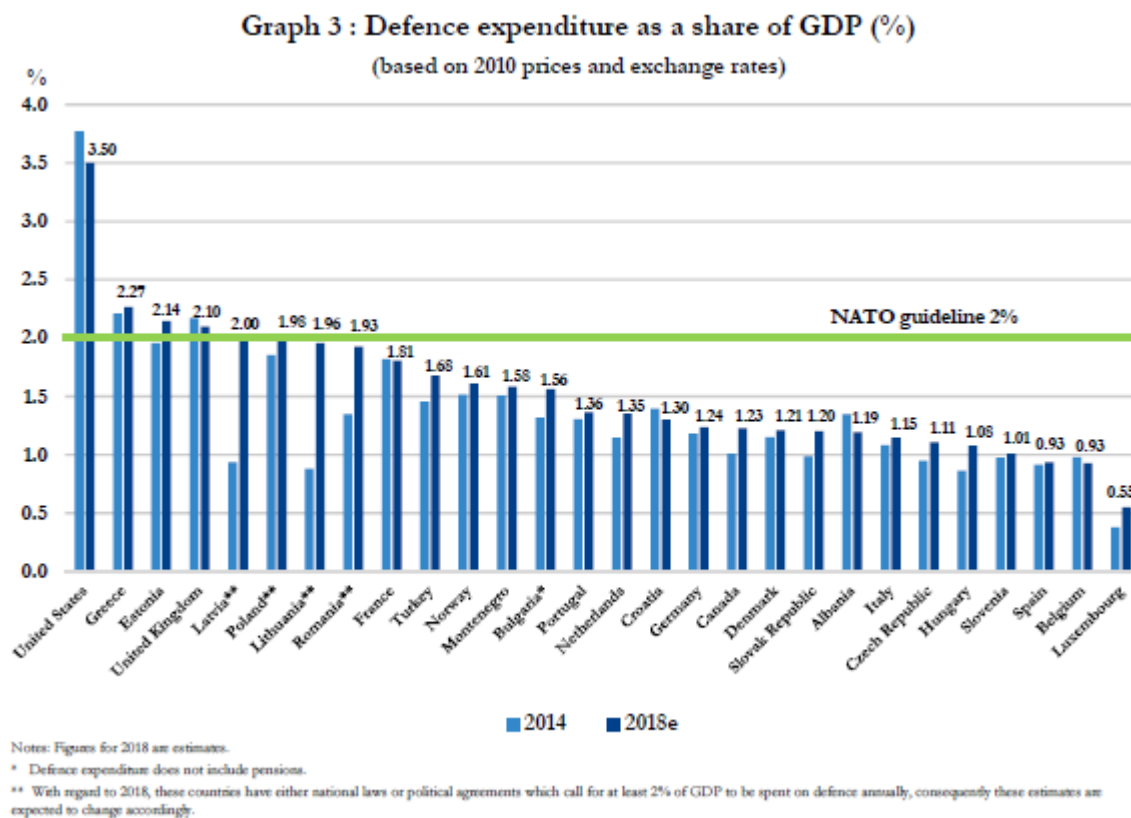
LIITTEET

Liite 1 Naton jäsenmaiden puolustusmenojen kehitys

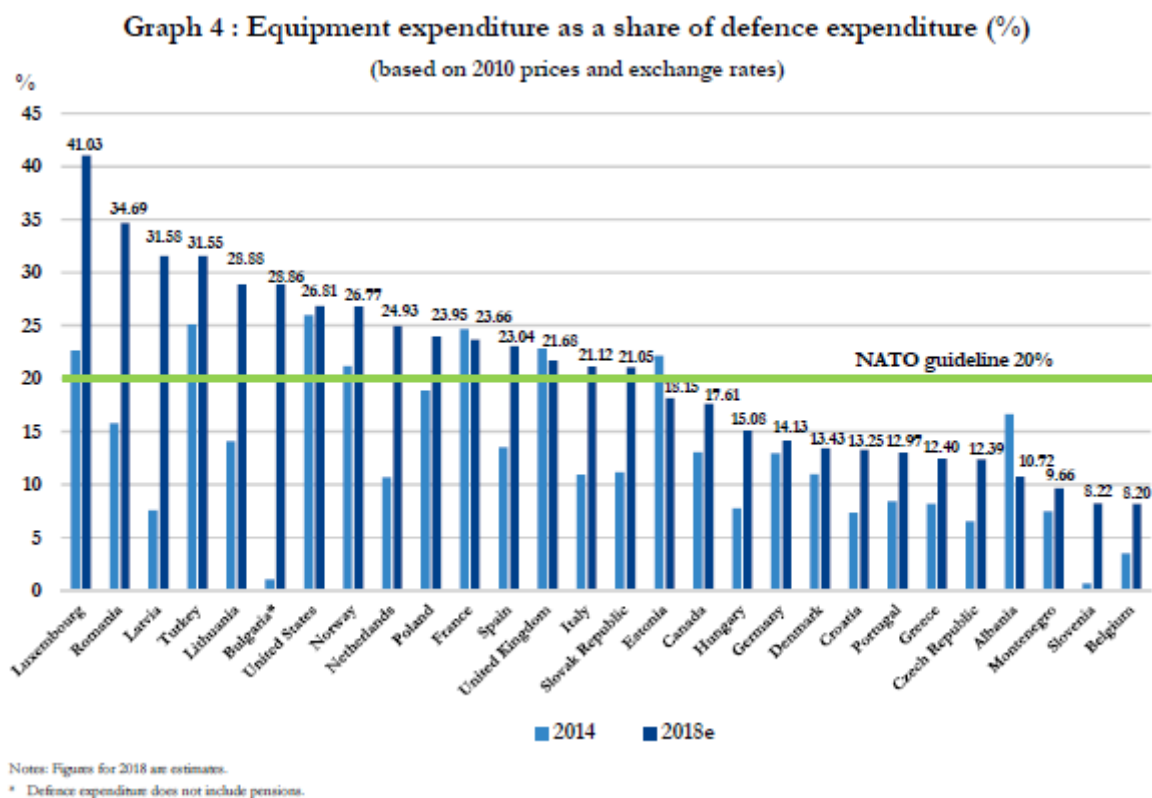
Liite 1: Naton jäsenmaiden puolustusmenojen kehitys⁵⁷⁵

Kuva 1: Vertailu Yhdysvaltojen ja muiden jäsenvaltioiden puolustusmenojen kehityksestä vuosien 1989–2018 aikana

⁵⁷⁵ NATO: *Defence Expenditure of NATO Countries (2011-2018)*. 2018c. [<http://www.nato.int>], luettu 10.9.2019.



Kuva 2: Puolustusmenot suhteessa bruttokansantuotteeseen vuosina 2014 ja 2018



Kuva 3: Varustehankintojen osuus puolustusmenoista vuosina 2014 ja 2018